# Die Periodizität

nach

## Preußischem und Reichs-Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen juristischen Fakultät
der Universität zu Rostock

vorgelegt von

Siegfried Engel,
Referendar.

Schivelbein.
Druck von Franz Waldow.
1902.

# Die Periodizität

nach

## Preußischem und Reichs-Staatsrecht.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der juristischen Doktorwürde

der

Hohen juristischen Fakultät
der Universität zu Rostock

vorgelegt von

Siegfried Engel,
Referendar.

AKAD
LIB
BIBL

Schivelbein.
Druck von Franz Waldow.
1902.

Meinen lieben Eltern

in Dankbarkeit zugeeignet.

# Inhalts-Verzeichnis.


Litteraturnachweis . . . . . Seite 7

I. § 1. Einleitung . . . . . „ 9

II. § 2. Die Landstände und die moderne Volksvertretung . . . . . „ 10

III. **Die Sitzungsperiodizität.**

§ 3. Allgemeines . . . . . „ 13

§ 4. Preußen und das Reich . . . . „ 16

IV. **Die Legislaturperiodizität.**

§ 5. Allgemeines . . . . . „ 42

§ 6. Preußen und das Reich . . . . „ 43

V. § 7. Ergebnis . . . . . „ 61

Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41549205_0126

# Litteraturnachweis.


Wöniger: Preußens 1. Reichstag. 1847.
v. Aretin: Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie.
Biedermann: Die Geschichte des ersten Preußischen Reichstags.
Lasker: Zur Verfassungsgeschichte Preußens.
Stahl: Philosophie des Rechts, Thl. II Kap. 9.
Bluntschli: Allgemeines Staatsrecht Bd. I und Bd. IV.
v. Mohl: Staatsrecht, Völkerrecht und Politik Bd. 1.
Unger: Geschichte der deutschen Landstände.
v. Rönne: Das Staatsrecht der Preußischen Monarchie; 3., 4., 5. Auflage (bearbeitet von Zorn).
Schulze: Das Preußische Staatsrecht auf der Grundlage des Deutschen Staatsrechts.
Frhr. v. Stengel: Das Staatsrecht des Königreichs Preußen in Marquardsens Handbuch II, 3.
Schulze: Preußisches Staatsrecht in Marquardsens Handbuch.
A. Arndt: Die Verfassungsurkunde des Preußischen Staats.
Schwartz: Die Verfassungsurkunde für den Preußischen Staat.
Bornhak: Preußisches Staatsrecht.
A. Arndt: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches.
Hänel: Deutsches Staatsrecht.
Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs; dsf. in Marquardsens Handbuch.
v. Meyer: Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts.
v. Seydel: Kommentar zur Reichsverfassung.

Geffcken: Die Verfassung des Deutschen Reichs.
Thudichum: Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes.
Thonissen: La Constitution Belge.
Störk: Handbuch der Deutschen Verfassungen.
Staatsanzeiger, Jahrgang 1873.
de Jonge in den Annalen des Deutschen Reichs: 1888.
Herrfurth in der Deutschen Juristenzeitung: Band III.
Stenographische Berichte nebst Drucksachen und Anlagen
a) des Preußischen Herrenhauses,
b) „ „ Hauses der Abgeordneten,
c) des Deutschen Reichstages.

# I.

## § 1. Einleitung.

Zu Anfang und in der Mitte des vorigen Jahrhunderts haben fast alle deutschen Fürsten ihren Staaten eine Verfassung gegeben und damit ihren Unterthanen das Recht der Mitarbeit an der Lösung der Staatsaufgaben eingeräumt. Durch die Verfassungen sind Zentralorgane, Volksvertretungen, geschaffen worden, die den Willen der Beherrschten dem Herrscher gegenüber zum verfassungsmäßigen Ausdruck bringen. Um die Mitarbeit dieser Organe in geordneter Weise herbeizuführen, enthalten die Verfassungen Bestimmungen darüber, ob, wann und wie die Volksvertretungen zu berufen sind. Die Verfassungen regeln mithin die Periodizität dieser Organe. Die einzelnen deutschen Verfassungen, die zu verschiedenen Zeiten unter dem Eindrucke der herrschenden politischen Strömungen entstanden sind, zeigen in wichtigen Periodizitätsfragen erhebliche Abweichungen, aber auch wiederum vielfache Übereinstimmungen. Die deutsche Reichsverfassung insbesondere hat die Bestimmungen über die Regelung der Periodizität fast wörtlich der preußischen Verfassungsurkunde entnommen. Bei der Behandlung der Periodizität nach preußischem und Reichs-Staatsrecht wird es deshalb in hohem Grade angezeigt erscheinen, auch die Verfassungsbestimmungen der anderen

deutschen Staaten zu Vergleichen heranzuziehen. „Die Vergleichung des Quellenmaterials", bemerkt Stoerk[1]), „zeigt auf das Deutlichste, daß die parallele Gesetzgebung der einzelnen Staaten seit einem Viertel Jahrhundert in entschiedenem Zuge auf dem Wege ist, die nicht durch besondere Geschichtsumstände oder spezifisch lokale Bedürfnisse geschaffenen Unterschiede im öffentlichen Recht der deutschen Staaten in einem langsamen, aber stetig wirkenden Umbildungsprozesse zur Ausgleichung und Aufhebung zu bringen."

Die durch die Verfassungen geschaffenen modernen Volksvertretungen sind Schöpfungen einer neuen Zeit und waren in den deutschen Territorialstaaten unbekannt. Zwar gab es bereits zu Anfang des 14. Jahrhunderts in Deutschland Landstände; diese hatten indes einen ganz anderen Charakter als die heutigen Volksvertretungen. Die rechtliche Natur der modernen Volksvertretung wird deshalb zu Beginn der Arbeit im Gegensatz zu der der früheren Landstände zu entwickeln sein.

Da die Periodizität auf den Grundlagen des periodischen Zusammentritts der Volksvertretung (Sitzungsperiodizität) und deren periodischer Erneuerung (Legislaturperiodizität) beruht, so werden beide mit den sich ergebenden Spezialfragen eingehend dargestellt werden.

# II.

## § 2. Die Landstände und die moderne Volksvertretung.[2])

Die Landstände entwickelten sich zusammen mit der Landeshoheit seit dem 14. Jahrhundert; sie waren aus Privat-

[1]) Vorwort zum Handbuch.

[2]) Unger: Geschichte der deutschen Landstände.
Bluntschli: Allgemeines Staatsrecht.
Stahl: Philosophie des Rechts.

abkommen der Begüterten und Mächtigen des Landes, also der weltlichen und geistlichen Herren und der Städte, mit den Landesfürsten entstanden. Da die Fürsten zur Kriegführung und zur Stärkung ihrer Machtstellung große Geldmittel brauchten, wandten sie sich an die Besitzenden im Lande. Diese bewilligten den Fürsten die Mittel nur gegen Zusicherung von Privilegien. So entstanden die Landschaften vor allem zur Wahrung und zur Erweiterung der Rechte der erwähnten Stände. Je stärker die Fürsten die Stände in Anspruch nahmen, desto mehr mußten sie deren Machtkreis vergrößern. Die Stände verloren indes ihre Macht, als die deutschen Fürsten sich vom Reiche loslösten und selbst erstarkten. Die Fürsten wurden in ihrem Kampfe gegen die Stände durch die Aufnahme der römischen Rechtswissenschaft in Deutschland wirksam unterstützt. Die Grundlagen des römischen Staatsrechts: „Princeps legibus solutus“ und „Quod principi placuit, legis habet vigorem“ stärkten die deutschen Fürsten in ihrem Vorhaben, absolute Herrscher ihres Landes zu werden. Die Fürsten widerriefen die Privilegien, die sie den Ständen erteilt hatten, als unvereinbar mit der Wohlfahrt des Landes. In den meisten deutschen Staaten verschwanden die Stände, in anderen führten sie nur ein Schattendasein; schließlich verzichteten sie auch hier gegen persönliche Zugeständnisse auf ihre Rechte.

Die alten Landschaften hatten das Selbstversammlungsrecht und das Recht des bewaffneten Widerstandes, wenn ihre Privilegien angetastet wurden; sie gliederten sich in abgesonderte Stände. Ein jeder Stand vertrat vor allem seine Interessen; er stimmte gesondert mit persönlicher Stellvertretung. Die Mitglieder der einzelnen Stände, insbesondere die Vertreter der Städte erhielten Instruktionen und waren für deren Ausführung ihren Auftraggebern verantwortlich. Von diesen wurden sie auch für ihre Mühe entschädigt. Die Gesetze, die die Fürsten im Verein mit den Ständen gaben,

waren reine Privatverträge und kamen erst nach langem Verhandeln zu Stande. „Die alte Landschaft war bis zum gewissen Grade eine politische Börse, auf der jeder Stand für sich gesondert seine Geschäfte mit dem Fürsten oder den übrigen Ständen abschloß“.[1]) Die Stände bewilligten die notwendigen Steuern zur Bestreitung der Staatsbedürfnisse nicht in bestimmter Zeitfolge, sondern willkürlich; sie setzten dauernde Ausschüsse ein und besorgten die Erhebung und Verwaltung der Steuern; sie waren mithin „ein immer vorhandenes Rechtssubjekt“[1]) und ein Organ der Staatsverwaltung. Der Kreis der staatlichen Wirksamkeit teilte sich demgemäß „in eine Sphäre fürstlichen und in eine Sphäre ständischen Beliebens“[1]).

Während die Stände auf Privatabkommen beruhten und einen ausgeprägt privatrechtlichen Charakter zeigen, baut sich die moderne Volksvertretung auf staatsrechtlichen Grundlagen auf und trägt dementsprechend auch einen staatsrechtlichen Charakter. Dies tritt am schärfsten in der fortgesetzten Betonung der Unverantwortlichkeit der Mitglieder der Volksvertretungen für ihre Abstimmungen hervor. Die Mitglieder der Volksvertretung vertreten das Volk in seiner Gesamtheit und nicht einzelne Stände oder ihre Wähler; sie sind keine Bevollmächtigten, denn „mit der vollzogenen Wahl hört der Zusammenhang zwischen Wählern und Gewählten auf.“ „Was die Volksvertretung in gesetzgebender Form beschließt, ist der Willensausdruck der Nation.“[2]) Die Mitglieder der Volksvertretung sind nicht Vertreter von Sonderinteressen und haben nicht diese zu fördern, sondern sie sind Vertreter des ganzen Volkes und deshalb berufen, auf die Wohlfahrt des ganzen Landes ihr Augenmerk zu richten; sie stimmen darum auch nicht gesondert, sondern einheitlich und fassen ihre Beschlüsse

---

[1]) Stahl Th. II Kap. 9.
[2]) Schulze S. 456.

nach absoluter Stimmenmehrheit. Die Volksvertretungen tragen körperschaftlichen Charakter; sie sind keine Behörden und haben auch keine vollziehende Gewalt. Nur die Bürgerschaften der Hansastädte sind in gewisser Beziehung Verwaltungsorgane. Die Volksvertretungen sind nicht dauernd thätig, sondern treten in der Regel nur auf Berufung der Krone zusammen; sie haben also im allgemeinen nicht das Selbstversammlungsrecht der alten Landstände; sie bewilligen die Steuern nicht willkürlich, sondern ordnen, bewilligen und prüfen den gesamten Staatshaushaltsetat. Die Mitgliedschaft in den Volksvertretungen üben nur Individuen aus. Es giebt deshalb auch gewöhnlich keine Stellvertretung.[1]) Die Volksvertreter dürfen keine Instruktionen annehmen; sie haben vollkommene Freiheit und sind nur dem Staate verantwortlich. In periodischer Regelmäßigkeit treten die Volksvertretungen zusammen; in periodischer Regelmäßigkeit finden für die gewählten Abgeordneten Neuwahlen statt. Wo nach geltendem Verfassungsrecht die Abgeordneten für ihre Mühe entschädigt werden, erhalten sie die ihnen zugebilligten Gelder aus der Staatskasse.

# III. Die Sitzungsperiodizität.

## § 3. Allgemeines.

Die deutschen Volksvertretungen werden in periodischer Regelmäßigkeit zu ihrer Thätigkeit einberufen. Die Zeit, für welche sie einberufen werden, heißt Session oder Sitzungsperiode und wird durch die Einberufung der Versammlung

[1]) Ausnahme z. B. in Reuß ä. L. § 53 Gr. Ges. vom 28. März 1867.

und durch deren Schließung umgrenzt. Eine jede Session bildet ein abgeschlossenes Ganzes, „ein Parlament“. Dem Charakter der modernen Volksvertretung entspricht eine Erneuerung der aus Wahlen hervorgegangenen Mitglieder in periodischer Regelmäßigkeit; sie erfolgt in den meisten Staaten nach Ablauf einer bestimmten Reihe von Jahren, nach einer Legislaturperiode. Die Periodizitätsfragen sind technischer Natur und in den einzelnen deutschen Bundesstaaten verschieden gelöst.

Die periodisch regelmäßige Einberufung der Volksvertretung war in der Mitte des vorigen Jahrhunderts in Preußen eine der Hauptforderungen der Parteien, die auf den Erlaß einer Verfassung wirkten. Die Regelung der periodischen Erneuerung trat vor dieser wichtigeren Forderung zurück.

Die Dauer der Session ist in den meisten Verfassungen nicht bestimmt; sie hängt vielmehr von der Erledigung der Arbeiten ab, die der Volksvertretung jeweilig obliegen. Nur in wenigen deutschen Verfassungen finden sich Bestimmungen über die Länge der Sitzungsperiode. So bestimmt z. B. die bayerische Verfassung die Dauer der Session auf nicht länger als zwei Monate, jedoch mit der Maßgabe, daß dem Könige jeder Zeit das Recht zusteht, „die Sitzungen der Stände zu verlängern“[1]); in Lippe soll sie 14 Tage bis 3 Wochen währen[2]); in Braunschweig drei Monate, „nur mit besonderer landesfürstlicher Bewilligung“ länger[3]); in Oldenburg 6 Wochen, „eine angemessene Verlängerung ist jedoch nicht ausgeschlossen“[4]).

---

[1]) Tit. 6 § 22 Abs. 3 und § 23.

[2]) § 33 der Verordnung vom 6. Juli 1836, die landständische Verfassungsurkunde betr.

[3]) § 146 des Landesgrundgesetzes vom 12. Oktober 1832.

[4]) Art. 147 des revid. Gr. Ges. vom 22. Novbr. 1852.

Auch über Tag und Monat der Einberufung der Volksvertretung zeigen die Verfassungen keine Uebereinstimmung. Nach der P. V. U. wird der Landtag in der Zeit „von dem Anfange des Monats November bis zur Mitte des folgenden Januar" einberufen[1]); in Braunschweig im Monat November[2]); in Reuß j. L.[3]) und in Waldeck[4]) im Monat Oktober; in Schaumburg-Lippe Anfang Februar[5]). In anderen Verfassungen (z. B. in der R. V.) ist ein Einberufungsdatum überhaupt nicht vorgesehen.

Der Ort für die Tagung der Volksvertretung ist meist gesetzlich nicht festgelegt. Nur muß es im Königreich Sachsen immer derselbe Ort sein[6]). Da in den meisten deutschen Hauptstädten besondere Landtagsgebäude errichtet sind, so finden im Zweifel dort die Tagungen statt. Die Einberufung der Volksvertretung nach einer anderen Stadt, die in dem Staate liegt, ist, da ein gesetzliches Hindernis nicht besteht, wohl gestattet. Nur wo die Regierung den Baufonds für die Geschäftsgebäude der Volksvertretungen in Übereinstimmung mit diesen bewilligt hat, erscheint eine einseitige Verlegung des Ortes der Tagung nicht angängig. Im Herzogtum Sachsen-Koburg-Gotha wird der gemeinschaftliche Landtag abwechselnd in Koburg und in Gotha abgehalten[7]).

In den meisten deutschen Staaten wird die Volksvertretung, der Landtag, alle 3 Jahre zu seiner Thätigkeit einberufen, so z. B. in Bayern, Württemberg, Hessen, Anhalt, Oldenburg, Braunschweig, Reuß ält. Lin. und jüng. Lin.,

---

1) Art. 76 der P. V. U.
2) § 128 der neuen Landschaftsordnung vom 12. Okt. 1832.
3) § 81 des revid. Gr. Ges. vom 14. April 1852.
4) § 55 des Gr. Ges. vom 17. August 1852.
5) Art. 23 des Verf.-Ges. vom 17. Novbr. 1868.
6) § 12 der Verf.-Urk. vom 4. Septbr. 1831.
7) § 76 des St. Gr. Ges. vom 3. Mai 1852.

Schwarzburg-Rudolstadt, Sachsen-Weimar-Eisenach und Sachsen-Altenburg[1]). In Sachsen, Baden und Lippe erfolgt die Einberufung alle 2 Jahre[2]) und im Reich, in Preußen, in Waldeck und in Schaumburg-Lippe alljährlich[3]); in Sachsen-Koburg-Gotha im ersten und letzten Jahre der 4jährigen Wahlperiode[4]). Außerdem ist in allen Verfassungen die außerordentliche Einberufung der Volksvertretung vorgesehen, so oft es die Umstände erheischen. Im Gegensatz zu den regelmäßigen, den ordentlichen Tagungen, spricht man dann von außerordentlichen Tagungen.

Der Zusammentritt des Zentralorgans erfolgt in den meisten deutschen Staaten nur auf Berufung der Krone. In einigen Staaten ist der Volksvertretung indes der eigene Zusammentritt in Ausnahmefällen gewährleistet. Auf diese Frage wird weiter unten noch näher eingegangen werden.

In vielen deutschen Staaten sind für die Zeit, während welcher die Volksvertretung nicht tagt, Mitglieder zu sog. Ausschüssen vereinigt.

Den Abgeordneten werden für die Unkosten, die ihnen durch die Teilnahme an den Arbeiten der Volksvertretung erwachsen, in vielen Staaten Diäten zugebilligt. Nach welchen Grundsätzen und in welcher Höhe, wird später gezeigt werden.

## § 4. Preußen und das Reich.

Nach dem unglücklichen Tilsiter Frieden von 1807 wollten in Preußen die Berater der Krone das Volk zur Teilnahme an den Staatsaufgaben heranziehen. Das Stein'sche

---

[1]) Tit. 6 § 22; § 124; Art. 64; § 16; Art. 145; § 128; § 78; § 81; § 39; 3. Abschn. § 6; § 219 der betr. Verf.

[2]) Ges. vom 3. XII. 1868; § 46; § 25.

[3]) Art. 12; Art. 76; § 55; Art. 23.

[4]) § 80.

Testament vom 24. Novbr. 1808 plante die Mitwirkung des Volkes an der Staatsverwaltung durch eine Nationalrepräsentation. In dem Edikt vom 27. Oktober 1810 über die Finanzen des Staates wurde eine Volksvertretung verheißen und in dem Edikt vom 7. Septbr. 1811 dieses Versprechen wiederholt. Durch die deutsche Bundesakte vom 8. Juni 1815 wurde bestimmt: „In allen Bundesstaaten wird eine landständische Verfassung stattfinden". Die Wiener Schlußakte schwächte diesen Beschluß ab. Für Preußen war bereits vorher im Reichsständegesetz vom 22. Mai 1815 bestimmt worden: 1. Es soll eine Repräsentation des Volkes gebildet werden .....[1]). 3. Aus den Provinzialständen wird die Versammlung der Landesrepräsentation gewählt, die in Berlin ihren Sitz in Berlin haben soll[2]).

Die Folge der Wiener Schlußakte war, daß man sich in Preußen damit begnügte (in Gemäßheit des Provinzialständegesetzes vom 5. Juni 1823), „Provinzialstände im Geiste der ältern deutschen Verfassungen eintreten zu lassen, wie solche die Eigentümlichkeit des Staates und das wahre Bedürfnis der Zeit erfordern"[3]) und einen ständischen Ausschuß (Gesetz vom 21. Juni 1842[4]) aus Mitgliedern des Provinzial-Landtages, „welche dessen besonderes Vertrauen besitzen, wählen zu lassen, um solchen in der Zwischenzeit von einem Landtage zum anderen zu berufen und sich in wichtigen Landesangelegenheiten seines Rathes zu bedienen". Erst das Patent, die ständischen Einrichtungen betr., vom 3. Febr. 1847[4]) versuchte die Einlösung des Versprechens vom Mai 1815. Der Vereinigte Landtag wurde berufen; es wurde versprochen, den Vereinigten ständischen Ausschuß fortan periodisch zusammenzuberufen[5]). Dies ist der erste Ansatz zur Periodizität. „Der Vereinigte ständische Ausschuß wird, so oft ein Bedürfnis

[1]) Wöniger I S. 13. [2]) S. 14. [3]) S. 25. [4]) S. 26. [5]) S. 33.

dazu eintritt, längstens aber vier Jahre nach dem Schlusse der jedesmaligen letzten Versammlung desselben, oder, wenn inzwischen ein Vereinigter Landtag stattgefunden hat, innerhalb derselben Frist nach dem Schlusse des letztern von Uns einberufen." (Verordnung über die periodische Zusammenberufung des Vereinigten ständischen Ausschusses und dessen Befugnisse, § 2[1]).

Durch die Verordnung vom 3. Febr. 1847 wurde der Vereinigte Landtag berufen. Es war ihm keineswegs das Recht gegeben, periodisch fortan seine Einberufung verlangen zu können. In der Thronrede vom 11. April heißt es:[2]) „Ich habe Mir die ausdrückliche Befugnis vorbehalten, diese große Versammlung dann zusammenzuberufen, wenn Ich es für gut und nützlich halte, und Ich werde es gern und öfter thun, wenn dieser Landtag Mir den Beweis giebt, daß Ich es könne, ohne höhere Regentenpflichten zu verletzen". Die Wiederberufung des Parlaments sollte ein Gnadenakt der Krone sein, der König gab dem Landtage kein Recht, denn er wollte nicht, „daß sich zwischen unseren Herr Gott im Himmel und dieses Land ein beschriebenes Blatt, gleichsam als eine zweite Vorsehung eindränge, um uns mit seinen Paragraphen zu regieren" . . . .[3]).

Durch den Erlaß der Verordnung vom 3. Februar war, wie Karl Biedermann[4]) sagt, der Kampf um die politischen Rechte des Volkes keineswegs beendigt, vielmehr begann er erst recht; er wurde gleichsam legalisirt, in bestimmte gesetzliche Formen gebracht.

Der Kampf um das Recht der periodischen Einberufung wurde gleich zu Anfang der Tagung des Vereinigten Landtags, bei der Adreßdebatte eröffnet. Sehr viele Petitionen verlangten die periodische Einberufung teils alljährlich, teils alle zwei, teils alle vier Jahre, teils endlich ohne Anführung bestimmter

[1]) Wöniger I S. 41. [2]) S. 57. [3]) S. 59. [4]) S. 5.

Zeitabschnitte. Man forderte die Einberufung aus Rechts- und Nützlichkeitsgründen. In dem Gutachten der 4. Abteilung der Kurie der drei Stände werden zusammenfassend die Gründe dargelegt, die den Vereinigten Landtag zu seiner Forderung veranlaßten[1]). Es heißt dort u. a.: „a. Nur die regelmäßige Wiederkehr kann solchen Versammlungen reges Leben verleihen“[2]). „d. Nur dann können große Ständeversammlungen gedeihlich auf die Staatsverwaltung einwirken, wenn sie in regelmäßigen Zeitabschnitten wiederkehren“[2]). Unter Nr. 7 (i) der Gründe wird ausgeführt: „Die Ständeversammlung nur in den Zeiten der Not und hauptsächlich nur bei Kontrahirung von Schulden zusammenzuberufen, erscheint auch in der Gegenwart bedenklich, denn die Erfahrung aller Zeiten lehrt, daß dann die Beratungen nicht mit der Ruhe und Umsicht und Unbefangenheit gepflogen werden, und daß man dann andere Zwecke einmischt, wofür nur diese Gelegenheit bleibt“[3]). Nr. 8 (k) sagt: „Die periodische Einberufung mildert den zu großen Einfluß der Beamten und stärkt und hebt die Kraft der Staatsregierung“. Nr. 10 (m) hebt besonders hervor: „Die Zusicherung der periodischen Wiederkehr wird, als ein Akt des königlichen Vertrauens zu dem Volke und den Ständen, das Vertrauen zum Landesherrn noch erhöhen und somit die Stetigkeit der Verfassung befördern“[3]).

Die Abteilung der Drei-Stände-Kurie beantwortete deshalb die Frage: „Soll mit Bezug auf die frühere Gesetzgebung, insbesondere auch aus Nützlichkeits- und inneren Nothwendigkeitsgründen Se. Majestät gebeten werden, die periodische Zusammenberufung des Vereinigten Landtags in bestimmten Zeitabschnitten auszusprechen?“[3]) einstimmig mit „Ja“. Auch die Frage wurde bejaht: „Soll überhaupt eine bestimmte Frist für die Wiedereinberufung der Stände vorgeschlagen werden?“[3]) Die Abteilung der Drei-Stände-Kurie faßte die Ergebnisse in

[1]) Wöniger V 360. [2]) 367. [3]) 368.

dem Antrage zusammen: „Se. Majestät den König allerunterthänigst zu bitten, mit Bezug auf die frühere Gesetzgebung, insbesondere auch aus Nützlichkeits- und inneren Notwendigkeitsgründen die Einberufung des Vereinigten Landtags alle zwei Jahre auszusprechen“[1]).

Bei der Beratung des Antrages in der Herrenkurie erklärte Prinz Wilhelm, Deutschlands nachmaliger erster Kaiser: „Weil ich eine bestimmte Bitte an Se. Majestät zu richten nicht für zeitgemäß halte, schließe ich mich der Ansicht an, daß die Herrenkurie zwar ihre Wünsche über Periodisirung des Allgemeinen Landtags vor den Stufen des Thrones ausspreche, aber die Erledigung dieser Frage der Erfahrung und Weisheit Sr. Majestät vollständig anheimstelle, und daß wir dem König mit Vertrauen lohnen, durch dessen Vertrauen wir allein hier sind“[2]).

Der oben erwähnte Abteilungsvorschlag war in der Drei-Stände-Kurie am 2. Juni angenommen worden[3]).

Am 24. Juni erwiderte der König: „Eingedenk Unserer Erklärung, daß Wir den Vereinigten Landtag gern öfter um Uns versammeln wollen, werden Wir die auf die periodische Einberufung desselben und auf Beschränkung des Wirkungskreises des Vereinigten ständischen Ausschusses gerichteten Anträge Unserer getreuen Stände in sorgsame Erwägung ziehen und behalten Uns Unsere Entschließungen darüber so lange vor, bis die Verordnungen vom 3. Februar dieses Jahres ihrem wesentlichen Inhalte nach zur Ausführung gekommen sein werden“[4]).

Das war die Antwort auf den Antrag des ganzen Vereinigten Landtags (die Drei-Stände-Kurie hatte den anfangs angenommenen Antrag, um der Herrenkurie entgegenzukommen, abgeschwächt): „Se. Majestät allerunterthänigst zu bitten, die periodische Einberufung des Vereinigten Landtags

---

1) Wöniger V. 369. 2) IX. 641. 3) VI. 240. 4) X. 566.

in einer von Allerhöchstdemselben zu bestimmenden Frist Allergnädigst aussprechen zu wollen"[1]). Der Vereinigte Landtag hatte einen Wechsel auf die Zukunft erhalten, dessen Lauf aber erst nach 4 Jahren zu beginnen hatte; denn durch die Allerhöchste Botschaft vom 22. April war dem Vereinigten Landtag seine nochmalige Einberufung nach 4 Jahren versprochen worden[2]).

Der Vereinigte Landtag sollte jedoch nach sehr kurzer Zeit noch einmal, wenn auch nur für wenige Tage, in Wirksamkeit treten. Am 18. März 1848 fand der Barrikadenkampf statt; er hatte zur Folge, daß die Regierung dem Wunsche des Volkes nach einer Verfassung entgegenkam. Bereits am 2. April 1848 wurde der Vereinigte Landtag zur Durchberatung des Wahlgesetzes für die Preußische Nationalversammlung berufen; nur vier Sitzungen hielt er ab. Die auf Grund des mit dem Vereinigten Landtag vereinbarten Wahlgesetzes vom 8. April 1848 berufene Nationalversammlung trat am 22. Mai 1848 in Berlin zusammen. Die Versammlung wurde sodann, da die Krone mit den Ergebnissen der Beratung nicht einverstanden war, nach Brandenburg a. d. Havel verlegt. Da die Mehrzahl der Abgeordneten jedoch in Berlin weiter tagte, erfolgte am 5. Dezember 1848 die Auflösung der Nationalversammlung und zugleich der Erlaß der Oktroyirten Verfassung. Eine Durchberatung dieser Verfassung war vorbehalten worden. Das Ergebnis der Revision ist in der Preußischen Verfassungsurkunde niedergelegt. (31. Januar 1850).

Mit dem Erlaß der Verfassung war auch der Kampf um die Periodizität im Prinzip beendet.

Jedoch sind seither noch wiederholt Versuche gemacht worden, eine Änderung einzelner Bestimmungen über die Periodizität herbeizuführen. Man wollte vor allem eine feste

---

[1]) Wöniger IX. 657. [2]) I. 302.

Begrenzung der Dauer einer jeden Sitzungsperiode auf 2 bis 3 Monate und eine Änderung der Berufungszeit der Kammern. Der einzige Erfolg dieser Bestrebungen war, daß durch das Gesetz vom 18. Mai 1857 der Art. 76 P. V. U. die Berufung der Kammern für die Zeit „von dem Anfange des Monats November bis zur Mitte des folgenden Januar" festsetzte.

Die Bestimmungen über die Periodizität gingen dem Wortlaute nach fast unverändert aus der P. V. U. in die Verfassung des Norddeutschen Bundes vom 1. Juli 1867 und in die Verfassungsurkunde für das Deutsche Reich vom 16. April 1871 über. Im Reiche wurden die Bestimmungen über die Sitzungsperiodizität nicht geändert. Jedoch gelangten zwei Resolutionen, die sich auf die Sitzungsperiodizität bezogen, zur Annahme. Der Reichstag forderte die Verbündeten Regierungen auf, dafür zu sorgen, daß die Einzellandtage nicht gleichzeitig mit dem Reichstage ihre Sitzungen abhalten, und wünschte seine Einberufung zur ordentlichen Session im Monat Oktober[1]).

Rex est caput, principium et finis parliamenti. Durch den Willen des Königs werden die Volksvertretungen zu ihrer Thätigkeit berufen; durch seinen Willen werden sie gezwungen, ihre Thätigkeit einzustellen; durch seinen Willen werden sie aufgelöst. Es ist ein Hauptrecht der Krone, die Zentralorgane zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen, zu schließen und aufzulösen. Mit Absicht stehen die Bestimmungen der Periodizität, die sich mit diesen Fragen beschäftigen, in dem Abschnitte der Verfassung, der von den Rechten der Krone handelt.

[1]) 51. Sitzung, 13. 6. 1873, stenogr. Ber. S. 1110—1120.

In Preußen und im Reich werden, wie bereits erwähnt, die Volksvertretungen alljährlich zu einer Sitzungsperiode (Session) einberufen.

Die Sitzungsperiode beginnt mit der Eröffnung und endet durch die Auflösung oder die Schließung der Volksvertretung; sie stellt mithin ein „abgeschlossenes Parlament“[1]) dar; sie kann verlängert werden durch die Vertagung. Bei der Untersuchung des staatsrechtlichen Charakters der Sitzungsperiode ist zunächst die Frage aufzuwerfen: „Wann darf der Reichstag und der Preußische Landtag frühestens einberufen werden?“ Die Verfassung enthält keine ganz genaue Bestimmung. Es heißt in Art. 12 R. V. nur: „Dem Kaiser steht es zu, den Bundesrat und den Reichstag zu berufen, zu eröffnen, zu vertagen und zu schließen“, und in der P. V. U. Art. 51: „Der König beruft die Kammern und schließt ihre Sitzungen.“ Das Recht des preußischen Königs und des deutschen Kaisers, den preußischen Landtag und den deutschen Reichstag zu berufen, hat in sich keine Schranke. Der Kaiser muß indes den Reichstag jährlich berufen und der König von Preußen den Landtag „in der Zeit von dem Anfang des Monats November jeden Jahres bis zur Mitte des folgenden Januar“.

Es kommt daher nur in Betracht, wann nach Neuwahlen das Parlament frühestens zu berufen ist[2]). Diese Frage wurde am 3. März 1887 auch im Reichstage erörtert. Der Reichstag war damals vor Beendigung der Stichwahlen einberufen worden. Durch kaiserliche Verordnung vom 23. Februar 1887 wurde der am 21. Februar gewählte Reichstag berufen, am 3. März zusammenzutreten. In der erwähnten Sitzung des Reichstages erklärte Staatssecretär Dr. von Bötticher: „Sobald die Mehrheit der gewählten

[1]) Kommissionsbericht des Herrenhauses Nr. 94 1862. Gneist Anlage A.

[2]) M. de Jonge in den Annalen des Deutschen Reichs 1888, S. 669—672: Reichstagswahl und Reichstagseröffnung.

Vertreter des Reichs hier versammelt ist und der Reichstag ordnungsmäßig von Sr. Majestät dem Kaiser berufen ist, hat der Reichstag die Pflicht, an seine Geschäfte zu gehen"[1]). Diese Auffassung des Staatssekretärs fand im Zentrum und auf der Linken Widerspruch. Am besten erkannte und charakterisirte die staatsrechtliche Lage der Abgeordnete Richter-Hagen; er führte aus: „Die Berufung des Reichstags ist keine Zweckmäßigkeitsfrage, sondern in erster Linie eine Rechtsfrage. Nach meiner Meinung setzt die Bestimmung der Verfassungsurkunde, wonach zu Gültigkeitsbeschlüssen die Anwesenheit der Mehrheit erforderlich ist, voraus, daß überhaupt ein Reichstag im Sinne der Verfassung vorhanden ist"[1]). Auch der Abg. Dr. Windhorst erklärte, daß „vor Beendigung des Wahlgeschäfts ein Reichstag im Sinne der Verfassung nicht vorhanden ist"[2]). Der Abg. v. Bennigsen sprach sich im allgemeinen auch gegen die Auffassung des Staatssekretärs aus[3]), wollte aber aus Zweckmäßigkeitsgründen die zu frühe Einberufung gelten lassen.

Wie ist die Rechtslage? Der § 33 des Wahlreglements vom 28. Mai 1870 sagt: „Der Gewählte ist von der auf ihn gefallenen Wahl durch den Wahlkommissar in Kenntnis zu setzen und zur Erklärung über die Annahme derselben sowie zum Nachweise, daß er nach § 4 des Gesetzes wählbar ist, aufzufordern. Annahme unter Protest oder Vorbehalt sowie das Ausbleiben der Erklärung binnen 8 Tagen, von der Zustellung der Benachrichtigung, gilt als Ablehnung." Und im § 28 heißt es: „Hat sich auf einen Kandidaten die absolute Mehrheit der in dem Wahlkreise abgegebenen gültigen Stimmen vereinigt, so wird derselbe als gewählt proklamirt"; nach § 26 wird „das Ergebnis nach 4 Tagen festgesetzt". Nach dem Wahlreglement sind also die Abgeordneten in der Zeit vom 5.—12. Tage nach der Wahl als gewählt anzusehen.

[1]) S. 5 stenogr. Ber. 1. Sitzung. [2]) S. 4. [3]) S. 6.

Der Reichstag kann also frühestens am 13. Tage nach Neuwahlen einberufen werden; in dem erwähnten Falle konnte er es erst zum 6. März. Aber selbst dieses Datum ist noch nicht richtig, wenn Stichwahlen erforderlich sind. Der Reichstag kann dann erst nach Erledigung des ganzen Wahlgeschäfts zusammentreten. Für den preußischen Landtag gilt dasselbe (§§ 18 und 30 des Wahlreglements vom 18. 9. 1893), ebenfalls für Bayern und Hessen, da auch hier den Gewählten eine Frist von 8 Tagen zur Abgabe ihrer Erklärung gewährt ist (Gesetz, den Geschäftsgang des Landtags betr., vom 19. 1. 1872; Abschnitt 6 des Ges. vom 17. 12. 1820). In Sachsen-Altenburg und Waldeck haben sich die Abgeordneten in 3 Tagen zu erklären (§ 25 des Wahlges. vom 31. 5. 1870 und § 9 des Wahlges. vom 17. 8. 1852).

Die Folgen der zu frühen Einberufung können verschiedenartig sein. Die Abgeordneten brauchen nicht zu erscheinen. Die vor dem gesetzlich frühesten Einberufungstage erledigten gesetzgeberischen Arbeiten sind nicht verfassungsmäßig zu Stande gekommen. Der Einwand, der auch im Reichstage erhoben wurde, daß unter diesen Umständen wohl nie ein Reichstag verfassungsmäßig vorhanden sei, da regelmäßig beim Ausscheiden eines Mitgliedes eine Nachwahl stattzufinden habe[1]), erledigt sich von selbst; denn eine Nachwahl ist ein selbständiger Wahlakt. Der Gewählte tritt nur für den Rest der noch laufenden Legislaturperiode an die Stelle des Ausgeschiedenen.

Weder der Reichstag noch die beiden Häuser des Landtags haben das Selbstversammlungsrecht der ehemaligen Landstände; sie dürfen nur zusammentreten, wenn sie berufen werden. Der Verfassungsentwurf der Nationalversammlung wollte den beiden Häusern des Landtags das Selbstversammlungsrecht in bestimmten Fällen geben. Der Art. 70 des

[1]) v. Kardorff 1. Sitzung sten. Ber. S. 8.

Entwurfs lautete: „Die Kammern werden durch den König regelmäßig im Monat November jeden Jahres und außerdem, so oft es die Umstände erheischen, einberufen. Am letzten Tage dieses Monats sowie spätestens am 10. Tage nach dem Tode des Königs versammeln sich dieselben von Rechts wegen." In der Begründung zu diesem Artikel heißt es: „Die Bestimmung, daß die Kammern in den angegebenen Fällen von Rechts wegen zusammentreten sollten, wäre zur Sicherung ihrer unabhängigen Wirksamkeit unerläßlich." Diese Bestimmung ist nicht in die R. V. und in die P. V. U. übernommen worden.

Durch die Krone wird die Thätigkeit der preußischen und deutschen Volksvertretung im Gang gehalten. „Jedes Zusammentreten der Kammern ohne landesherrliche Berufung ist verfassungswidrig[1]); und wenn es dennoch stattfinden sollte, so würden alle von einer solchen Versammlung gefaßten Beschlüsse null und nichtig, jede Teilnahme daran aber würde strafbar sein." Arndt will gegenüber einem Landtage, der ohne königliche Berufung sich versammelt und tagt, die Verordnung, betr. Verhütung eines Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechts, vom 11. März 1850 zur Anwendung bringen[2]). Rönne geht noch weiter: „Die eigenmächtige oder gegen die Königliche Anordnung unternommene oder fortgesetzte Versammlung der Volksvertreter ist die Konstituirung des Konvents, also der Zustand der Revolution, und es können gegen die Teilnehmer daran, je nach den Umständen des Falles, die Strafvorschriften der §§ 81—86, 93 R. Str. G. B. zur Anwendung gelangen"[3]).

Auch in den meisten deutschen Bundesstaaten erfolgt wie in Preußen und im Reich der Zusammentritt des Zentral-

[1]) Rönne: 1. II. 3. Aufl. S. 396, 397.
[2]) S. 106 Anm. 3 zu Art. 51.
[3]) 1. II. 3. Aufl. S. 397 Anm. 1.
1. 4. Aufl. S. 268 Anm. 1.

organs nur auf Berufung der Krone. Es ist den Kammern ein Selbstzusammentritt meist nicht einmal dann gestattet, wenn die Krone ihrer verfassungsmäßigen Pflicht, die Einberufung zu veranlassen, nicht nachkommt. Einige Staaten haben vielmehr, um den Gegensatz zu den früheren Landständen, denen das Selbstversammlungsrecht zustand, zu betonen, in den Verfassungen noch besonders scharf hervorgehoben, daß den Volksvertretungen das Recht des Selbstzusammentritts nicht gewährt ist. So bestimmt der § 118 der Sächs. V. U. vom 4. Septbr. 1831: „Eigenmächtig dürfen die Kammern weder sich versammeln noch nach dem Schlusse oder der Vertagung des Landtags oder Auflösung der zweiten Kammer versammelt bleiben und beratschlagen". Der § 52 der Bad. V. vom 22. August 1818, der § 248 des Grundgesetzes für Sachsen-Altenburg vom 29. April 1831, der § 36 des Gr. Ges. für Schwarzburg-Rudolstadt vom 21. März 1854 besagt das Gleiche. Die Verfassung des Großherzogtums Hessen vom 17. Dezbr. 1820 spricht diesen Grundsatz noch viel schärfer aus: „Eine willkürliche Vereinigung der Stände ohne Einberufung oder nach dem Schlusse der Vertagung oder Auflösung ist gesetzwidrig und strafbar".

Nur in einigen kleineren Bundesstaaten ist der Volksvertretung der Selbstzusammentritt unter ganz bestimmten Voraussetzungen gestattet. Am weitesten geht in dieser Beziehung die Braunschweigsche Neue Landschaftsordnung vom 12. Oktober 1832, deren § 113 bestimmt:

> „Kraft althergebrachten Rechtes darf sich die Ständeversammlung in den durch das Gesetz ausdrücklich bestimmten Fällen, aber auch nur in diesen, auch ohne landesfürstliche Berufung versammeln, beraten und Beschlüsse fassen.
>
> Dieses Konvokationsrecht soll stattfinden:
>
> 1. Auf Veranlassung einer plötzlichen allgemeinen Landesgefahr.
> 2. Wenn dieses Landesgrundgesetz verletzt wird und Anträge zu dessen Schutze zu machen sind, insbesondere wenn der Landtag nicht binnen 3 Jahren berufen wird.

3. Wenn der ständische Ausschuß zu ergänzen ist.
4. Wenn bei dem Landesgericht von der Landschaft zu besetzende Vakanzen zwischen den Landtagen, und zwar 4 Monate vor der Versammlung des nächsten Landtags entstanden sind.
5. Wenn die Stelle des Landessyndikus erledigt ist.

In einer solchen Versammlung darf nichts vorgenommen werden als der Gegenstand, der sie veranlaßt hat.

Nach einer von dem Landesfürsten verfügten Auflösung der Ständeversammlung kann das Konvokationsrecht vor Eröffnung des Landtags nicht ausgeübt werden, ausgenommen in dem unter 1 aufgeführten Falle."

In Oldenburg ist nach Art. 146 des revidirten Grundgesetzes vom 22. November 1852 der Selbstzusammentritt der Volksvertretung in zwei Fällen gestattet.

1. Art. 150 bestimmt: „Nach einer Auflösung des Landtages müssen die neuen Wahlen innerhalb zwei Monaten ausgeschrieben werden, und der Landtag selbst muß auf einen Tag berufen werden, welcher innerhalb der auf die Wahlausschreibung folgenden 3 Monate fällt. Unterbleibt das Eine oder das Andere, so treten die Mitglieder des aufgelösten Landtags bis zum Zusammentritt der neu gewählten Abgeordneten in ihre früheren Rechte und versammeln sich ohne Einberufung baldthunlichst zur Wahrung des Staatsgrundgesetzes."
2. Art. 198 Abs. 2 besagt: „Ist der Landtag bei der Regierungserledigung nicht versammelt, so tritt der zuletzt versammelt gewesene Landtag am 14. Tage nach der Regierungserledigung auch ohne Berufung zusammen."

Das Staatsgrundgesetz vom 3. Mai 1852 für Sachsen-Koburg-Gotha bestimmt im § 158, daß im Falle einer Regierungserledigung der gemeinschaftliche Landtag, falls er nicht gerade einberufen ist, spätestens 24 Tage darauf ohne Berufung in Gotha zusammentritt.

Wenn die Volksvertretung in denjenigen deutschen Staaten, in denen sie nur auf Berufung zusammentritt, nicht berufen wird, so liegt eine Verfassungsverletzung vor. Könne

bemerkt hierzu: „Die Unterlassung der verfassungsmäßig vorgeschriebenen rechtzeitigen Einberufung der Volksvertretung kann, wie jede der Verfassung zuwiderlaufende Regierungs-Maßregel, zwar nicht als eine persönliche Handlung des unverletzlichen Königs angesehen werden, allein es sind die der Maßregel zustimmenden Minister, und zunächst der Minister des Innern, für eine solche Verfassungsverletzung verantwortlich. Eine gleiche Verantwortlichkeit der Minister würde in dem Falle eintreten, wenn bei dem Eintritte der Notwendigkeit einer Regentschaft, den Vorschriften des Art. 56 und 57 der V. U. zuwider, unterlassen werden sollte, die Volksvertretung ohne Verzug außerordentlicher Weise einzuberufen, um über die Notwendigkeit der Regentschaft zu beschließen bezw. einen Regenten zu wählen."[1]) Nach Bornhak soll die Bestimmung des Art. 76 rein „instruktionell"[2]) sein; die Berufung soll ja nur „regelmäßig" in dem angegebenen Zeitpunkt stattfinden. Also eine Verfassungsverletzung liege nie vor, wenn auch der Art. 76 nicht beobachtet werde. Bornhak setzt noch hinzu: „Abgesehen davon, daß die Voraussetzungen der strafrechtlich verfolgbaren Verfassungsverletzung nicht vorliegen, für eine disziplinare Ahndung aber gesetzliche Bestimmungen fehlen, kann man unmöglich in der Nichtbeachtung einer Vorschrift, die sich selbst nicht als zwingendes Recht darstellt, sondern nur den regelmäßigen Zustand normiren will und somit Ausnahmen zuläßt, eine Verfassungsverletzung sehen." Die beste Antwort auf solche Interpretationskünste hat bereits Ed. Lasker in seinem Werke „Zur Verfassungsgeschichte Preußens" gegeben. Dort heißt es auf Seite 414: „Eine Regierung, welche in irgend einem Fall ein verfassungsmäßiges Recht der Volksvertretung mißachtet und rechtfertigend vorschützt, daß die Thätigkeit derselben

[1]) 1. II. 3. Aufl. S. 399. 1. 4. Aufl. S. 270.
[2]) I., 407.

den Staat bedrohe, rüttelt an der Basis der Verfassung und muß bis zum Versuche des Umsturzes vorschreiten."

Die von Rönne ausgesprochene Ansicht wird der aufgeworfenen Frage unzweifelhaft am besten gerecht.

Lasker schreibt in dem erwähnten Werk S. 404: „Der Art. 51 erwähnt die Berufung der Kammern als königliche Befugnis ohne jede Klausel. Dabei vergißt Niemand, daß der König gezwungen ist, jährlich und spätestens bis zum 14. Januar die Kammern zu berufen! Wer liest in demselben Artikel, daß der König ihre Sitzungen schließt, ohne daran zu denken, daß er unter gewissen Umständen, wie vor der Durchberatung des Budgets für das laufende Jahr, die Sitzungen nicht schließen darf, wenn die Regierung nicht verfassungswidrig ohne Budget die Verwaltung führen soll."

Die zu späte Einberufung hat im Übrigen keine praktischen Rechtsfolgen. Die Preußische 2. Kammer war durch Verordnung vom 27. April 1849 aufgelöst und der Zusammentritt der neu gewählten erst nach der vorgeschriebenen Frist von 90 Tagen bewirkt worden. Beide Kammern nahmen die Entschuldigung der Regierung bei dem Zusammentritt des Landtages, „daß es nicht möglich gewesen sei, den Zusammentritt der Kammern so zeitig zu bewirken, als es der Art. 49 der V. U. vorschreibe", an und erklärten ihrerseits den zu späten Einberufungstermin als „durch die Umstände gerechtfertigt".

Die Sitzungsperiode des Reichstags wird durch den Kaiser, die des Landtags durch den König oder seinen Beauftragten eröffnet. In Preußen müssen die beiden Häuser des Landtags gleichzeitig eröffnet werden. Diese gemeinsamen Sitzungen beider Häuser des Landtags finden auch noch in einigen anderen Fällen statt. Die Kammern treten materiell in keine Verhandlung ein; die gemeinsamen Sitzungen haben nur den Zweck, die beiden Häuser des Landtags der Krone

gegenüber als Vertretung des Volkes hinzustellen; man nennt diese Sitzungen deshalb „formelle Sitzungen". Der Reichstag wie der Landtag bleiben nach der Eröffnung so lange zusammen, bis sie in derselben Weise, wie sie eröffnet wurden, wieder geschlossen werden. Eröffnung und Schließung umgrenzen mithin die jedesmalige Thätigkeit des Parlaments. Durch die Eröffnung erhält das Parlament seinen kollegialen Charakter; es verliert ihn mit der Schließung.

Die Session wird verlängert durch die Vertagung, d. h. durch das Aufhören des Tagens der Parlamente bis zu einem bestimmten Zeitpunkt. Von der Vertagung, die in der Verfassung vorgesehen ist, muß man die sog. geschäftsordnungsmäßige Vertagung (adjournment), über die der Präsident entscheidet, sondern. Da der Präsident Tag und Stunde der Sitzung festzustellen hat, so kann er eine gewisse Vertagung herbeiführen; eine solche Vertagung kann von ganz kurzer Dauer sein oder der durch die Verfassung bestimmten ziemlich gleichkommen, ohne deren Voraussetzungen zu erfüllen. Der Präsident hat, wie sich Geffcken in seinen Vorlesungen ausdrückt, „das Recht der Vertagung de facto"[1]) oder, wie Bornhak es bezeichnet, „das Recht der Unterbrechung der Sitzungen".

Unter Vertagung im eigentlichen Sinne versteht man ein „Ruhen der Geschäfte" aus bestimmten Gründen für kürzere oder längere Zeit. Ohne Zustimmung der Kammern kann nach Art. 26 R. V. und Art. 52 P. V. U. die Vertagung die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden. Die Vertagung des Landtags muß für beide Häuser gleichzeitig geschehen; sie ist zu unterscheiden von der außerordentlichen Vertagung des Herrenhauses bei Auflösung des Abgeordneten-Hauses.

---

[1]) S. 71.

Auch in anderen deutschen Staaten ist das Recht der Krone, das Parlament zu vertagen, beschränkt. So kann z. B. in Sachsen (§ 116 V. U.) ohne ständische Genehmigung eine Vertagung auf höchstens 6 Monate erfolgen, in Waldeck nach § 54 V. U. nur auf 2 Monate u. s. w.

Der Grund zu einer Vertagung liegt in dem Stande der parlamentarischen Arbeiten. Es handelt sich zumeist um wichtige Gesetze, auf die die Regierung und die Volksvertretung Wert legen und deren Vorarbeiten abgeschlossen sind, die aber wegen der langen Dauer der Sitzungsperiode sonst nicht mehr zur Erledigung kommen würden. Der Staatssekretär Dr. v. Bötticher hat in der Sitzung des Reichstags am 16. Juni 1882 den Charakter der Vertagung sehr richtig in folgender Umschreibung gekennzeichnet: „Die Regierung ist nicht dazu übergegangen, Sr. Majestät den Schluß der Session anzuraten, und zwar aus dem Grunde, weil sie es nicht über sich gewinnen konnte, die wertvollen Vorarbeiten, die bisher in den Kommissionen gemacht worden sind, verloren sein zu lassen“[1]).

Da die Vertagung auf Anregung der Krone und der Verbündeten Regierungen oder der Volksvertretung im Reiche und in Preußen erfolgen kann, so ist in jedem Falle die Zustimmung des anderen gesetzgebenden Faktors notwendig; sie wird in Gesetzes-Form erteilt. Bei einer kurzen Vertagung bis zu 30 Tagen ist die Zustimmung des Parlaments nicht notwendig; es handelt sich in diesem Falle lediglich um die Ausübung eines Rechtes der Krone. Die vorgängige Zustimmung zu seiner Vertagung erteilt das Parlament in folgender Form; z. B. Sitzung des Abg.-Hauses vom 6. Juni 1872: Antrag v. Denzin: „Das Haus der Abgeordneten wolle beschließen: 1. Die Kgl. Staatsregierung zu ersuchen, baldthunlichst die Vertagung beider Häuser des Landtags bis zum 21. Oktober d. J. veranlassen zu wollen, und 2. zu

[1]) S. 513 sten. Ber.

erklären, daß es seinerseits zu einer solchen Vertagung die verfassungsmäßige Zustimmung erteilt". Bei einer Vertagung, die von der Regierung vorgeschlagen wird, ist die Form: „Wir erteilen dem Staatsministerium hierdurch die Ermächtigung, die Zustimmung beider Häuser des Landtags der Monarchie zu ihrer Vertagung vom . . . . . bis . . . . . einzuholen. Auf Grund Allerhöchster Ermächtigung ergeht an das Herrenhaus (Haus der Abgeordneten) der Antrag, zur Vertagung des Landtags der Monarchie seine Zustimmung zu erteilen."

Da die Vertagung nur ein Ruhen der parlamentarischen Geschäfte bewirkt, so nimmt sie der Körperschaft auch nicht ihre Existenz; die Abgeordneten nehmen nach Ablauf der Vertagung die Arbeiten wieder auf. Mit anderen Worten: die Vertagung läßt die Kontinuität der parlamentarischen Geschäfte bestehen. Die Abgeordneten haben während der Vertagung die ihnen durch die Verfassung zugesicherten Rechte, falls nicht durch besondere Vorschriften etwas Anderes bestimmt ist. In Preußen haben also die Abgeordneten der 2. Kammer auch während der Vertagung Anspruch auf Diäten, freie Fahrt von ihrem Wohnort nach Berlin und Immunität.

Eine Wiederholung der Vertagung in derselben Session hat große Mißstände im Gefolge. Die Abgeordneten sind durch die Immunität auf diese Weise unter Umständen Jahre hindurch privilegirt und dem Strafrichter entzogen. Die Gerichte haben deshalb wiederholt die Vorschriften über die Immunität, entgegen dem Geiste und dem klaren Wortlaute der Verfassung, den Abgeordneten nur für die Zeit zuerkannt, während der das Parlament thatsächlich tagt. Der Reichstag hat gegen diese Auslegung Einspruch erhoben und am 6. Febr. 1891 folgende Resolution gefaßt: „In Erwägung, daß unter Nichtbeachtung des Art. 31 der Verfassung Reichstagsabgeordnete wiederholentlich mit Berufung auf eine derzeitige Vertagung der Verhandlungen des Reichstags Gegenstand

strafrechtlicher Maßnahmen gewesen sind, beschließt der Reichstag, ausdrücklich zu erklären, daß die den Reichstagsabgeordneten zustehenden Immunitäten während jeder Vertagung fortdauern, und ersucht den Herrn Reichskanzler, bei den Verbündeten Regierungen dahin zu wirken, daß die zur Durchführung dieser Auffassung geeigneten Anordnungen getroffen werden." Auch die Verbündeten Regierungen erkannten den richtigen Kern in der Resolution an, erklärten aber, den Gerichten keine Vorschriften machen zu dürfen. Um aber den sich aus einer solchen Rechtsprechung, wie sie namentlich in Sachsen geübt wurde, ergebenden Mißständen vorzubeugen, wurde ein Gesetzentwurf, betr. einen Zusatz zu Art. 31 der Reichs-Verfassung, vorgelegt[1]). Es sollte diesem Artikel ein 4. Absatz hinzugefügt werden: „Auf die Zeit einer Vertagung des Reichstags, welche die Frist von 30 Tagen übersteigt, finden die vorstehenden Bestimmungen keine Anwendung". In der Begründung zu diesem Entwurfe heißt es u. a.:

> „Mögen nun auch derjenigen Auslegung des bestehenden Rechts, welche die Immunitätsbestimmungen für jegliche Vertagung ohne Rücksicht auf deren Dauer in Anspruch nimmt, beachtenswerte Gründe zur Seite stehen, so läßt sich doch nicht verkennen, daß eine so weit reichende Immunität weder ein Bedürfnis noch auch unbedenklich ist. Die Immunität der Abgeordneten bezweckt die Sicherstellung der Geschäfte des Reichstags und ist deshalb nicht für die ganze Legislaturperiode, sondern nur für die Dauer der Sessionen, d. h. für diejenige Zeit vorgesehen, in der der Reichstag thätig ist. Es macht keinen Unterschied, ob die Einstellung der Thätigkeit des Reichstags auf einer Schließung oder ob sie auf einer Vertagung der Session beruht. Dazu kommt, daß die Immunität während der Vertagung eine ganz andere Bedeutung gewinnt, als während der Sitzungszeit. Die in ihr liegende Kollision verschiedener öffentlicher Interessen soll ihr Korrektiv darin finden, daß der Reichstag, wo nach Lage des Falles sein Interesse an der Mitwirkung seiner Mitglieder hinter

[1]) Nr. 516 Drucksachen 1890/92 S. 2856 Bd. IV.

dem Interesse an der Verfolgung einer Strafthat zurücksteht, durch Erteilung der Genehmigung zur Verfolgung die Immunität aufheben kann. Im Falle der Vertagung aber versagt dieses Korrektiv und die Immunität gestaltet sich zu einer unbedingten . . . Die Immunität verliert hierdurch ihren eigentlichen Charakter als Privilegium des Reichstags und verändert sich zu einem persönlichen Privilegium der Abgeordneten. Dies ist in hohem Grade bedenklich."

Am 5. Dezember 1891 trat der Reichstag in die Beratung des Gesetzentwurfs ein. Die Mißstände, die eine wiederholte Vertagung verursacht, wurden von allen Rednern anerkannt. Ein großer Teil der Abgeordneten war aber doch gegen die Regierungsvorlage. Am treffendsten hat Bamberger seinen Widerspruch begründet; er sagte: „Die Vertagung wird durch ein solches Gesetz begünstigt und die Vertagung ist doch nur eine Fiktion der Schließung"[1]). Der Gesetzentwurf kam nicht zur Verabschiedung.

Es bleibt noch die Frage zu beantworten: „Dürfen während einer Vertagung vom Plenum eingesetzte Kommissionen Sitzungen abhalten?". Die Verfassung giebt keine Antwort. Da während einer Vertagung keine Sitzungen des Plenums stattfinden dürfen, die Vertagung vielmehr für die Zeit, während welcher sie eintritt, dieselben Folgen hat wie eine Schließung, so muß man behaupten, daß eine Vertagung im allgemeinen auch eine Unterbrechung der Kommissionssitzungen herbeiführt.

Die Frage ist im Reichstag wiederholt erörtert worden; 16. Juni 1882 und 28. Juni 1890. Der Reichstag hat stets dahin entschieden, daß es in seiner Macht liegt zu bestimmen, ob Kommissionen während einer Vertagung Sitzungen abhalten dürfen oder nicht. Die Verbündeten Regierungen haben gegen diese Erweiterung der Parlamentsrechte ohne Rechtsgrund keinen Einspruch erhoben, sondern sie zugelassen. Allerdings sind auch im Reichstage Stimmen gegen diese

[1]) Sitzung vom 5. Dezbr. 1891, stenogr. Bericht S. 3260.

Neuerung laut geworden. Der Abgeordnete Richter erklärte in der Sitzung vom 28. Juni 1890: „Ich bin der Meinung, daß eine Kommission nicht tagen kann, wenn nicht auch das Plenum in der Lage ist, zusammenzukommen“[1]). Der Reichstag hat indes damals auf den Antrag seines jetzigen Präsidenten Grafen v. Ballestrem formell durch einen Beschluß, mit dem die Verbündeten Regierungen sich einverstanden erklärten, „die zur Vorberatung des Gesetzentwurfs, betr. die Abänderung der Gewerbeordnung, gewählte 8. Kommission ermächtigt, behufs weiterer Fortführung dieser Vorberatung bereits vom 4. November cr. ab zusammenzutreten“. Von den Staatsrechtslehrern hat sich Laband und Arndt mit dieser Haltung des Reichstags einverstanden erklärt; Laband meint: „Die Verfassung stehe nicht entgegen; der Reichstag könne diese Angelegenheit also ruhig durch seine Geschäftsordnung erledigen“[2]). Arndt führt aus: „Da die Vertagung den Reichstag nur suspendire, so sei eine Thätigkeit der Reichstagskommissionen nicht ausgeschlossen. Die Regierung könne ja, wenn sie wolle, den Arbeiten der Kommissionen durch die Schließung des Reichstages ein Ziel setzen“[3]). Meyer spricht dem Reichstag die Befugnis ab, eine solche prinzipielle Frage durch seine Geschäftsordnung zu regeln[4]). Seydel giebt in der Theorie Meyer Recht, erklärt sich aber schließlich doch für die Auffassung von Laband[5]). Die Ansicht Meyers ist allein zutreffend. Die Vertagung unterbricht die Thätigkeit des ganzen Reichstags und hat für die vorgesehene Zeit dieselben Folgen wie die Schließung. Mithin ist die Abhaltung von Kommissionssitzungen unstatthaft.

1) Sten. Ber. S. 654.
2) Anm. 6, S. 51 in Marqu. Handbuch.
3) Arndt S. 133.
4) S. 406, Anm. 6.
5) Zu Art. 26.

Ein bereits vertagtes Parlament kann natürlich mit seiner Zustimmung von neuem vertagt werden, und das ist wiederholt geschehen[1]). Eine durch Vertagungen wiederholt unterbrochene Session bildet bei ihrem endgültigen Schluß ein Ganzes.

Mit dem Augenblick, wo der Schluß der Sitzungsperiode verkündet worden ist, verliert das Parlament seinen kollegialen Charakter. Der Präsident hat keine Machtbefugnisse mehr; er hat kein Recht, weiterhin neue Sitzungen anzuberaumen. Die zur Vorberatung der Verfassung berufene Nationalversammlung wollte sich mit diesem Grundsatz nicht einverstanden erklären. Mit Recht erhob dagegen der Ministerpräsident Graf von Brandenburg in der Sitzung vom 9. Novbr. 1848 Einspruch: „Ich muß jede Fortsetzung der Verhandlung . . . . als eine Ungesetzlichkeit bezeichnen und hiermit Namens der Krone feierlich protestiren".

Bis zum Sessionsschluß muß der Reichstag seine Arbeiten beendet haben. Alle Anträge, Gesetzentwürfe und Petitionen, die nicht zu Ende beraten sind, bleiben unbeachtet und müssen, wenn Regierung oder Parlament auf sie Wert legt, von neuem als Vorlage oder Initiativantrag eingebracht werden. § 70 der Geschäftsordnung des Reichstags, der in seinem Wortlaut mit § 74 der Geschäftsordnung des Abgeordnetenhauses und dem § 80 der des Herrenhauses übereinstimmt, lautet: „Gesetzes-Vorlagen, Anträge und Petitionen sind mit dem Ablauf der Sitzungsperiode, in welcher sie eingebracht und noch nicht zur Beschlußnahme gediehen sind, für erledigt zu erachten". Zorn im Staatsrecht v. Rönnes erklärt diese Vorschrift der Geschäftsordnung für verfassungswidrig[2]): „Durch Geschäftsordnungsvorschriften und thatsächliche

[1]) Session 1890/92.

[2]) 5. Aufl. S. 349.
a. A. 3. Aufl. S. 407.
„ „ 4. Aufl. S. 279.

Vorgänge kann ein derartiger fundamentaler Satz des Staatsrechts nicht geschaffen werden. Diskontinuität tritt nach der Verfassung nur und erst mit Ablauf der Legislaturperiode bezw. Auflösung ein. Bis dahin können die Geschäfte der Kammern immer wieder in dem Stande aufgenommen werden, in dem sie unterbrochen wurden". Diese Behauptung Zorns ist unzutreffend und widerspricht Rönnes, in dem erwähnten Gutachten niedergelegten Anschauungen. Es ist ein Grundsatz des konstitutionellen Staatsrechts, daß alles, was nicht zur parlamentarischen Verabschiedung gelangt, unbeachtet bleibt. Da die Sitzungsperiode juristisch und thatsächlich ein Ganzes ist, so müssen während der Session alle gesetzgeberischen Arbeiten abgeschlossen sein. Ohne Anerkennung dieses Grundsatzes wäre die ganze Legislaturperiode nur eine fortgesetzte Session mit längeren und kürzeren Vertagungen. Die verfassungsrechtliche Vertagung wäre überflüssig. Man würde das Prinzip teilweiser Kontinuität für das Parlament aufstellen und es zu einer Behörde mit bureaukratischem Charakter stempeln. Mit Recht führte der Abg. Bamberger in der Session 1891 92 im Reichtage aus: „Es sollen Anträge und Gesetzesvorlagen, die immer mehr oder weniger das Produkt von gewissen Zeitumständen und Erscheinungen sind, nicht in infinitum auf der Tagesordnung bleiben. Es ist eine Wohlthat für sehr viele Gesetzgebungswürmer, die sonst nicht sterben können, wenn sie umgebracht werden am Ende der Session [im stenogr. Bericht steht versehentlich Legislaturperiode], eine Gesetzeswohlthat, um die sie im Stillen wohl oftmals bitten; denen, die gern sterben und vergessen sein möchten, muß man ein unnötiges Leben nicht aufnötigen"[1]).

In den ersten Jahren nach dem Erlaß der P. V. U. wurden allerdings auch in den beiden Häusern des Landtags Stimmen laut, die das Prinzip der Kontinuität der Sessionen

[1]) Sten. Ber. S. 3261.

aufstellen wollten. Mit Recht erklärte sich die Regierung gegen die Kammerpermanenz, wie sie hiermit angebahnt werden sollte. Der erste Antrag in dieser Beziehung wurde in der Session 1850/51 von Herrn v. Brauchitsch gestellt. Am 9. April 1853 beantragte der Abg. Nöldechen: „Gesetzesvorlagen der Kgl. Staatsregierung, über welche im Laufe einer Session von einer oder beiden Kammern zwar Beschluß gefaßt, deren Beratung jedoch nicht zum definitiven Abschluß gebracht worden, sind, unter Zustimmung der Kgl. Staatsregierung, in der nächsten Session derselben Legislaturperiode in dem Stadio, in welchem sie zurückgeblieben, wieder aufzunehmen. Es wird die Beratung alsdann von derjenigen Kammer aufgenommen, an welche die letzten, die Vorlage betr. Beschlüsse der anderen Kammer gelangt sind". Am 17. Dezbr. 1873 wurde die Frage noch einmal erörtert; aber gleichfalls mit dem Erfolg, daß die Diskontinuität der einzelnen Sessionen anerkannt wurde.

Durch Gesetz kann indes bestimmt werden, daß einzelne Kommissionen sogar während zweier Sessionen derselben Legislaturperiode ihre Beratungen fortführen können. Das ist im Reichstage zweimal geschehen 1874[1]) und 1876[2]).

Das Parlament kann nach der P. V. U. auch zu außerordentlichen Sessionen einberufen werden, „so oft es die Umstände erheischen"; auch nach der R. V. ist dies nicht unzulässig und niemals in Zweifel gezogen worden.

In Preußen muß der Landtag nach Art. 56, „wenn der König minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist selbst zu regieren", zu einer außerordentlichen Tagung zusammentreten. Die beiden Häuser des Landtages beraten dann in gemeinsamer Sitzung.

---

[1]) 23. Dezember 1874.
[2]) 1. und 20. Februar 1876.

Während im Reiche und in Preußen nur die Vollversammlung der Volksvertretung zur entscheidenden Thätigkeit kommt, sind in anderen Staaten z. B. in Württemberg, Baden, Oldenburg, Schaumburg-Lippe[1]) u. a. durch die Verfassungen besondere Organe geschaffen, die vor allem für die sessionslose Zeit berufen sind. Diese Organe setzen sich aus gesetzlich bestimmten oder gewählten Mitgliedern der Volksvertretung zusammen und heißen im allgemeinen Landtagsausschuß, in Sachen-Altenburg Landesdeputation[2]), in Sachsen-Weimar-Eisenach Landtagsvorstand[3]). Die Ausschüsse üben im allgemeinen die Kontrolfunktionen der Vollversammlung aus.

§ 187 der Württ. V. hält diese Ausschüsse „zur ununterbrochenen Wirksamkeit der Repräsentation des Landes" für notwendig. Die Ausschüsse sind ein Überbleibsel der früheren Landstände und einer Repräsentativverfassung nicht entsprechend. Mohl hebt im I. Bd. seines Staatsrechts S. 350 ff. hervor, wie bedenklich diese Ausschüsse seien, trotzdem in weiten Kreisen der Gedanke verbreitet sei, sie wären ein notwendiges Glied der Repräsentativverfassung. „Im Gegenteil", fährt Mohl fort, „liegt in einem solchen Organ ein sehr bedenklicher Keim zur Zerrüttung und Beiseitesetzung des Repräsentativsystems; denn ständische Ausschüsse werden sich bei längerem Bestehen mehr und mehr an die Stelle der vollen Versammlung zu setzen suchen (das beweisen die früheren ständischen Ausschüsse)". . . . . „Die Ausschüsse seien eine Einrichtung, welche auf den ersten Anblick ganz passend erscheine, jedoch weder eine genauere theoretische Prüfung noch auch die Erfahrung auszuhalten vermöge."

In einigen deutschen Staaten z. B. in Schwarzburg-Sondershausen[4]) und in Sachsen-Weimar-Eisenach[5]) werden die Ausschüsse durch die Auflösung des Zentralorgans nicht einmal berührt. —

[1]) § 187; § 51; Art. 167; Art. 129 der betr. Verf.
[2]) § 249. [3]) § 12. [4]) § 72. [5]) § 12.

In den meisten deutschen Bundesstaaten werden die aus Wahlen hervorgegangenen Abgeordneten für die Unkosten, die ihnen durch ihren Aufenthalt am Sitze der Volksvertretung entstehen, entschädigt. In einigen Staaten trägt der Staat auch die Kosten für die Stellvertretung der zu Abgeordneten gewählten unmittelbaren Beamten[1]). Im allgemeinen erhalten die Abgeordneten Tagegelder für die Dauer der Session und außerdem für die gleiche Zeit freie Fahrt zwischen ihrem Wohnort und dem Orte der Tagung, so z. B. in Preußen, Bayern, Württemberg, Sachsen, Hessen, Oldenburg u. s. w.[2]). Die durch Geburt stimmberechtigten Abgeordneten und ebenfalls die Mitglieder der 1. Kammer erhalten in der Regel nur freie Fahrt.

Nach der P. V. U. ist ein Verzicht auf die Tagegelder unstatthaft; ebenso in Oldenburg, Waldeck, Reuß J. L. u. a. m.[3]). Im Zweifel ist nach deutschem Staatsrecht ein Verzicht nicht zulässig.

Oft ist Voraussetzung für die Zahlung der Tagegelder Anwesenheit der Abgeordneten am Orte der Versammlung (Anwesenheitsgelder) z. B. in Schaumburg-Lippe[4]).

Die Reichstagsabgeordneten erhalten keine Tagegelder.

Die Höhe der Tagegelder richtet sich nach der Größe der Staaten. In Preußen betragen die Diäten 15 Mk.; in Bayern 10 Mk.; in Sachsen 12 Mk.; in Hessen 9 Mk.; in Sachsen-Altenburg für die am Orte der Versammlung wohnenden

---

[1]) Beschluß des Pr. Staatsministeriums vom 24. 10. 1861.

[2]) Art. 85 P. V. U.; Art. 36 des bayer. Ges., den Geschäftsgang des Landtages betr., vom 19. Januar 1872; § 194 Württ. Verf.; § 120 Sächs. Verf.; Art. 154 des hessischen Ges., die landständische Geschäftsordnung betr., vom 17. Juni 1874; Art. 164 Oldenb. Verf.

[3]) § 70 der Wald. Verf.; § 95 der Verf. von Reuß j. L.

[4]) Art. 120 d. Verf.

Abgeordneten 1 Thlr., für die auswärtigen 2 Thlr; in Anhalt 4 Thlr.; in Schaumburg-Lippe 2 Thlr. u. s. w.

Die Thätigkeit der gesetzgebenden Versammlung und auch der einzelnen Abgeordneten ist durch das Strafgesetzbuch geschützt. Nach § 105 R. Str. G. Bs. wird, wer es unternimmt, eine gesetzgebende Versammlung des Reiches oder eines Bundesstaates 1. auseinanderzusprengen, 2. zur Fassung oder Unterlassung von Beschlüssen zu nötigen, 3. Mitglieder aus ihnen gewaltsam zu entfernen, mit Zuchthaus oder Festungshaft nicht unter 5 Jahren bestraft. Nur bei der Zubilligung mildernder Umstände kann die Strafe der Festungshaft bis auf 1 Jahr herabgesetzt werden.

Nach § 106 wird derjenige, welcher ein Mitglied einer der vorbezeichneten Versammlungen durch Gewalt oder durch Bedrohung mit einer strafbaren Handlung verhindert, sich an den Ort der Versammlung zu begeben oder zu stimmen, mit der gleichen Strafe belegt.

# IV. Die Legislaturperiodizität.

## § 5. Allgemeines.

Nach deutschem Staatsrecht erfolgt in periodischer Regelmäßigkeit eine Erneuerung des aus Wahlen hervergegangenen Teiles der Volksvertretung. In einigen Staaten findet bereits vor Beginn einer jeden Session eine teilweise Erneuerung statt. In anderen deutschen Staaten tritt in bestimmten Zeitabschnitten, Legislaturperioden, eine Vollerneuerung der Volksvertretung ein.

In Sachsen scheidet nach dem Gesetz vom 3. 12. 1868 alle zwei Jahre vor Beginn eines ordentlichen Landtages der

dritte Teil der Abgeordneten der 2. Kammer aus. Ebenso wird in Baden alle zwei Jahre der aus Wahlen hervorgegangene Teil der Abgeordneten, und zwar zur Hälfte, erneuert. Eine teilweise Erneuerung der Volksvertretung findet auch alle 3 Jahre in Hessen statt.

Im Reiche und in Preußen findet nur eine Vollerneuerung der Volksvertretung statt. Nach Ablauf der Legislaturperiode werden hier für Reichstag und Abgeordnetenhaus Neuwahlen ausgeschrieben. Die Legislaturperiode dauerte früher im Reich und in Preußen 3 Jahre; seit dem Gesetz vom 19. März 1888 und 27. Mai 1888 läuft sie 5 Jahre. In Bayern, Hessen, Sachsen-Meiningen, Anhalt, Schaumburg-Lippe währt sie 6 Jahre, in Sachsen-Koburg-Gotha und Lippe 4 Jahre, in Waldeck und Oldenburg 3 Jahre. In Oldenburg wird mithin, entsprechend Art. 120 des rev. Gr. Ges. vom 22. 11. 1852 für jeden ordentlichen Landtag eine Neuwahl sämtlicher Abgeordneten vorgenommen.

## § 6. Preußen und das Reich.

Der Zeitraum von 5 Jahren, für den die Abgeordneten im Reich und in Preußen gewählt werden, heißt Legislaturperiode, Wahlperiode oder Gesetzgebungsperiode; er bildet die äußere Hülle für die Sessionen, die einzelnen Sitzungsperioden dieser 5 Jahre. Die Legislaturperiode kann aus einer einzigen Session bestehen, wenn fortgesetzt Vertagungen eintreten oder bald nach dem Zusammentritt die Auflösung erfolgt; sie kann aus 5 und mehr Sessionen bestehen, wenn neben ordentlichen außerordentliche Tagungen abgehalten werden. Die Legislaturperiode beginnt mit dem ersten Zusammentritt der Abgeordneten; sie endet mit dem Zeitablauf von 5 Jahren oder durch Auflösung. Die Legislaturperiode nimmt ihr Ende durch den „natürlichen oder bürgerlichen Tod". Über die

Berechnung der Legislaturperiode, d. h. über die Frage, ob der 5jährige Zeitraum vom Tage der Wahl oder vom Tage des ersten Zusammentritts der Abgeordneten seinen Lauf nimmt, sind in der staatsrechtlichen Litteratur Zweifel entstanden. Die Vertreter zweier Meinungen stehen sich gegenüber. Die preußische Staatsregierung behauptet: Die Legislaturperiode beginnt mit dem ersten Zusammentritt der Abgeordneten. Dieser Ansicht schließen sich an: Stengel[1]), Arndt[2]), Bornhak[3]) und Herrfurth[4]). Rönne[5]), Seydel[6]), Schulze[7]), Schwartz[8]) und Meyer[9]) lassen die Legislaturperiode mit dem Tage der Wahl beginnen.

Die Verfassung selbst giebt keine genauere Bestimmung. Gegen die Anschauung der Staatsregierung, die die richtige ist, führt Rönne an: Wozu die allgemeinen Wahlen an einem Tage, wozu die Wahl der Wahlmänner zur selben Zeit! Und endlich, welche Macht giebt man der Regierung, wenn man in ihre Hand die Bestimmung über den Beginn der Legislaturperiode legt; man überläßt dem freien Ermessen der Regierung, zu der man unter Umständen kein Vertrauen hat, die Ausübung dieses Rechtes[10]). Hiergegen ist zu sagen, daß der Regierung eine Schranke durch zwei Bestimmungen gezogen ist. 1. Der Reichstag muß *alljährlich* berufen werden, der preußische Landtag sogar innerhalb *einer* von der Verfassung *gesetzten Frist*. 2. Der Staatshaus-

---

1) in Marqu. Handbuch S. 81.
2) Anm. 2 zu Art. 73; S. 134.
3) I, 392.
4) Deutsche Juristenzeitung Bd. III, S. 1.
5) I, 234. 4. Aufl.
6) Kom. z. Reichsverf. S. 204.
7) in Marqu. Handbuch S. 54.
8) S. 222.
9) 5. Aufl. S. 405.
10) I 234. 4. Aufl. Anm. 1.

haltsetat muß vor dem neuen Etatsjahr festgestellt sein. Es bleibt also für das Ermessen der Regierung eine Frist vom April bis Dezember für den Reichstag und bis Mitte Januar für den Landtag. Außerdem ist zu bemerken, daß die Sessionen des Reichstags wie des Landtags nach statistischen Ergebnissen fast nie mit der Etatsberatung zu Ende gehen und daß selbst bei dem bürgerlichen Tod des Parlaments bis zu seinem Wiederzusammentritt drei Monate vom Tage der Auflösung an liegen dürfen. Man wird der Regierung bei dem natürlichen Tode des Parlaments also mindestens drei Monate als Spielraum für den Tag der Einberufung zuzugestehen haben, wenn auch dabei stets zu betonen ist, daß es der Würde des Reichstages wie des Hauses der Abgeordneten nicht entsprechen dürfte, wenn man Wahl und Einberufung nach Beendigung der Legislaturperiode durch Zeitablauf zu weit hinausschieben würde.

Gegen den ersten Einwand Rönnes wäre anzuführen, daß der allgemeine und gleiche Wahltag vorgesehen ist, 1. um die Wahlbewegung in feste Grenzen zu bannen, da sonst die führenden Kräfte immer von neuem frei würden, 2. aus allgemeinen Verwaltungsgesichtspunkten und endlich um der Einheitlichkeit der Wahlen willen. Aus der praktischen Erfahrung heraus wird man gegen Rönne sagen dürfen: wie kann der Wahltag entscheidend sein für den Beginn der Legislaturperiode, wenn — keine Gewählten vorhanden sind, wenn in fast allen Wahlbezirken Stichwahlen vorgenommen werden müssen. Mag immerhin die Beschlußfähigkeit eine rein innere Angelegenheit des Parlaments und für den Wahlgang selbst unerheblich sein, ob 199 und 217 Abgeordnete gewählt sind oder nicht, — die Regierung selbst sieht sich nicht in der Lage, sofort nach der Wahl das Parlament einberufen zu können.

Arndt weist in seinem Staatsrecht S. 134 auch ferner noch darauf hin, daß Art. 24 R. V. (ebenso Art. 73 P. V. U.)

nicht von der Wahlperiode, sondern von der Legislaturperiode spricht. Die Legislaturperiode aber könne erst beginnen, wenn der Reichstag auch in der Lage wäre, Gesetze zu beraten, leges ferre. Das vermöge er aber erst mit seinem Zusammentritt. Auch von diesem Augenblicke ab wären die Gewählten Abgeordnete, d. h. im Besitze der ihnen gewährten Immunitäten.

Ob die Verbündeten Regierungen sich der Ansicht der preußischen Staatsregierung angeschlossen haben, erscheint nach den Motiven zum Reichswahlgesetz vom 31. Mai 1869 sehr zweifelhaft. Die Wahlen für die 1. Legislaturperiode des Reichstags waren in sämtlichen Bundesstaaten am 31. August 1867 vollzogen. Folgt man der Ansicht v. Rönnes, so schloß die Legislaturperiode auch mit dem 31. August 1870. In den Motiven zum Reichswahlgesetz findet sich dieselbe Auffassung; denn dort heißt es: „Angesichts der schon im nächsten Jahre (am 31. August 1870) bevorstehenden Beendigung der Legislaturperiode usw." Im gleichen Sinne lautet auch das Gesetz über die Verlängerung der Legislaturperiode vom 21. Juli 1870: „Die Legislaturperiode des am 31. August 1867 gewählten Reichstages wird für die Dauer des gegenwärtigen Krieges mit Frankreich, jedoch nicht über den 31. Dezember 1870 hinaus, verlängert."

Hätten die Verbündeten Regierungen hiermit ihre Meinung von der Berechnung der Legislaturperiode ausgesprochen, so bestände in dieser Beziehung zwischen dem Reich und Preußen eine Verschiedenheit.

In Preußen hat die Berechnung der Legislaturperiode nach dem ersten Zusammentritt bereits bald nach dem Erlaß der Verfassung praktische Anwendung erfahren. Rönne schreibt in Bd. I § 29 S. 252 seines Staatsrechts: „In dem jetzt aufgehobenen Art. 66 P. V. U. war der Zeitpunkt, mit welchem die vormalige erste Kammer nach ihrer Neubildung in Wirksamkeit treten sollte, auf den 7. August 1857 fest-

gesetzt worden. Dieser Zeitraum wurde deshalb gewählt, weil die am 27. Juli 1849 erwählte erste Kammer auf den 7. August 1852 zusammenberufen war und die Rechtsansicht zur unbestrittenen Geltung kam, daß deshalb der Anfangstermin der beiden am 7. August zu einer neuen Legislaturperiode zusammengetretenen Kammern von diesem Tage an und nicht von dem der Wahl anhebt. Nach diesem wichtigen Präzedens ist es auch nicht in Zweifel gekommen, daß die beiden Häuser des Landtags der Legislaturperiode 1855/58, welche am 12. November 1855 zu einer neuen Legislaturperiode zusammengetreten waren, ein vollkommen gültiges Mandat für den auf den 20. Oktober 1858 berufenen außerordentlichen Landtag und dessen Zweck, die Notwendigkeit der Regentschaft anzuerkennen, besaßen, obwohl die Wahlen bereits am 12. Oktober 1855 stattgefunden hatten. Die durch diese Vorgänge, namentlich bei so wichtiger Veranlassung thatsächlich festgestellte Rechtsübung ist auch für alle späteren Fälle bei der Berechnung der Legislaturperiode maßgebend geworden." (Citiert in Arndt, Staatsrecht S. 135).

Die preußische Staatsregierung hat in dem Bericht vom 4. Oktober 1873 noch einmal unzweideutig ihre Ansicht ausgesprochen. Es heißt in Nr. 239 des Staatsanzeigers Jahrgang 1873: „Das gegenwärtige Haus der Abgeordneten ist am 14. Dezember 1870 zum ersten Mal zusammengetreten. Nach Art. 73 der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 erlischt deshalb das Mandat desselben mit dem 14. Dezbr. d. J.".

Man könnte endlich noch eine 3. Theorie über die Berechnung der Legislaturperiode aufstellen. Da die Volksvertretung nach allgemeinem konstitutionellen Staatsrecht zwar eine in ihrer Zusammensetzung wechselnde, aber ihrem Wesen nach immer vorhandene Körperschaft ist, die nur durch Auflösung auf ganz bestimmte Zeit verschwindet, so erscheint ein Streit über die Berechnung der Legislaturperiode überhaupt

überflüssig; jede Legislaturperiode schließt sich vielmehr unmittelbar an die vorhergehende an. Bei dieser Auffassung müßten allerdings die Neuwahlen bereits während der Legislaturperiode erfolgen oder es müßte die Anrechnung des bis zu den Wahlen verstrichenen Teiles der neuen Legislaturperiode zulässig sein. Da beides im Reiche und in Preußen, wie die Behandlung der nächsten Frage zeigen wird, nicht angängig ist, so verliert diese Theorie ihre praktische Bedeutung für deren Staatsrecht.

Angesichts der praktischen Wichtigkeit der Berechnung der Legislaturperiode erscheint für das Reich eine authentische Deklaration des Art. 24 R. V. wohl angebracht.

Es ist soeben erwähnt worden, daß in Preußen und im Reiche die Vornahme von Neuwahlen während der Legislaturperiode unzulässig ist.

In Band III, S. 1 ff. der deutschen Juristenzeitung hat der frühere Minister des Innern, Staatsminister Herrfurth, die Behauptung aufgestellt, daß Neuwahlen zum Reichstag möglich seien noch vor Ablauf der Legislaturperiode, „vor dem Erlöschen der Funktionen" des Reichstages. Nach der P. V. U. ist, wie Herrfurth selbst hervorhebt, dies nicht gestattet; denn nach Art. 75 werden die Kammern (jetzt nur das Abgeordnetenhaus) „nach Ablauf ihrer Legislaturperiode neu gewählt." In der R. V. fehlt diese Bestimmung, da sie sich aus dem Begriffe der Legislaturperiode ergiebt. Aber gerade aus dem Fehlen dieser Bestimmung in der R. V. schließt Herrfurth auf die Möglichkeit der Vornahme von Neuwahlen vor Ablauf der Legislaturperiode; er schränkt seine Behauptung aber in folgender Weise ein: „Erscheint hiernach die Vornahme der Neuwahlen des Reichstags noch vor Ablauf der Legislaturperiode seines Vorgängers nicht als rechtlich unzulässig, so wird es doch nur unter außer-

ordentlichen Verhältnissen angezeigt erscheinen, diesen Weg zu beschreiten“[1]).

Die Auffassung Herrfurths läßt sich aus der R. V. nicht positiv beweisen und würde, in die Praxis übertragen, den ganzen Konstitutionalismus schwer schädigen, ganz abgesehen von der Erwägung, die auch Herrfurth anführt, daß der Reichstag in einem solchen Fall „an chronischer Beschlußunfähigkeit“ leiden würde. Die Thatsache, daß fast sämtliche Bestimmungen der P. V. U. über die Periodizität in die Reichsverfassung übergegangen sind, zum Teil wörtlich, legt in einem Zweifelsfall die Pflicht auf, zunächst nachzuschauen, wie es mit ähnlichen Bestimmungen der P. V. U. steht. Nach der P. V. U. sind Neuwahlen vor Ablauf der Legislaturperiode verfassungsmäßig unzulässig. Es ist sodann zu beachten, daß ohne zwingenden Grund eine extensive Interpretation der R. V. nicht statthaft ist. Würde man der Regierung die Waffe geben, die ihr Herrfurth zur Verfügung stellt, so könnte sie den Reichstag zur Unthätigkeit verurteilen und sein Ansehen im Volke vollständig untergraben. Die Unrichtigkeit der Auffassung Herrfurths ergiebt sich auch aus dem Begriff der Legislaturperiode; denn Legislaturperiode bedeutet doch: während des Zeitraums, für den ein Reichstag die gewählte verfassungsmäßige Vertretung des Volkes ist, darf kein anderer in die Erscheinung treten; es können natürlich Vorbereitungen zur Wahl, soweit sie äußerlich nicht erkennbar hervortreten, getroffen werden. Die Regierung hat selbst die Waffe in der Hand, wenn möglichst bald Neuwahlen notwendig sind, in dem Mittel der Auflösung. Aus den praktischen Gründen, die Herrfurth für seine Meinung geltend macht, ist in Preußen die Auflösung im Jahre 1873 erfolgt. In dem bereits erwähnten Bericht vom 4. Oktober an den

[1]) Der gleichen Ansicht wie Herrfurth ist auch Arndt S. 137 mit Rücksicht auf § 14 des Wahlgesetzes.

König heißt es: „Im Interesse der rechtzeitigen Beratung des Staatshaushaltsetats für das Jahr 1871 sowie zur Vermeidung einer Kollision zwischen den Arbeiten des Landtags und den Sitzungen des demnächst zusammentretenden Reichstags erachtet das ehrfurchtsvoll unterzeichnete Staatsministerium es für erforderlich, den Landtag schon im November d. J., mithin noch vor Ablauf der Legislaturperiode des gewählten Hauses der Abgeordneten zu berufen. Da es sich nicht empfiehlt, dieses letztere wenige Wochen vor dem Erlöschen seines Mandats noch einmal zusammentreten zu lassen, so wird, um den rechtzeitigen Beginn der Arbeiten des Landtags zu ermöglichen, gemäß Art. 51 der Verfassungsurkunde zur Auflösung des gegenwärtigen Hauses der Abgeordneten geschritten werden müssen".

Eine weitere Frage, die hier zu erörtern wäre, lautet: „Kann der Reichstag oder das Abgeordnetenhaus sein Mandat verlängern, d. h. können sie die Legislaturperiode durch eine Änderung der Verfassung in ihrem Interesse verlängern?" Diese Frage ist in den parlamentarischen Körperschaften wiederholt erörtert worden, vornehmlich im Reichstag im Juli 1870. Am 21. Juli 1870 hat der Norddeutsche Reichstag sich selbst sein Mandat vom 21. August 1870 bis 31. Dezember 1870 verlängert. Die Verlängerung der Legislaturperiode war durch den Ausbruch des Krieges gegen Frankreich erforderlich geworden. Es hat aber auch damals nicht an Einwänden gegen die Zulässigkeit dieser Verfassungsänderung gefehlt. v. Hoverbeck und v. Kirchmann haben bei der 1. und 2. Beratung des Gesetzes am 20. Juli 1870 gegen die Mandatsverlängerung protestirt[1]); v. Kirchmann führte damals aus: „Die Regierung hat ja das Mittel der Auflösung, sie kann sich immer von einem Reichstage befreien, der nach ihrer Ansicht das Wohl

[1]) 5. Sitzung sten. Bericht S. 18, 19.

des Landes nicht vertritt, aber die Nation hat kein anderes Mittel als den Ablauf der 3 Jahre, und wenn Sie durch das gegenwärtige Präzedens das Beispiel aufstellen, daß ein Reichstag befugt sein soll, sich selbst sein Mandat zu verlängern, so heben Sie damit alle Freiheit des Volkes auf." Wenn damals von einem national gesinnten und die Rechte des Volkes hoch achtenden Reichstag diese Verfassungsänderung auf Zeit vorgenommen wurde, so geschah das wohl aus dem Grunde, weil auch für manchen Artikel der Verfassung schließlich das Wort gilt: inter arma silent leges. Die Anschauung, die im Reichstage vorherrschte, brachte am klarsten der damalige nationalliberale Abgeordnete und spätere preußische Finanzminister Dr. v. Miquel zum Vortrag; er führte aus, „daß hier nicht eine dauernde Verfassungsänderung vorliege, sondern lediglich ein durch die gegenwärtigen Umstände gerechtfertigtes Transitorium"[1]). Diese Frage ist sodann im Jahre 1881 zur Sprache gekommen, als die Verbündeten Regierungen dem Reichstag einen Gesetzentwurf, betr. die Verlängerung der Legislaturperiode auf 4 Jahre vorlegten. Damals erklärte der Staatssekretär Dr. v. Bötticher: „Ich halte den Gedanken für vollständig ausgeschlossen, daß der gegenwärtige Reichstag sein Mandat über die gesetzliche Dauer, auf die er gewählt ist, verlängern könnte"[2]). Als man im Jahre 1888 die Legislaturperiode des Reichstags sowohl wie des preußischen Hauses der Abgeordneten von 3 auf 5 Jahre verlängerte, wurde ausdrücklich bestimmt: „Dieses Gesetz tritt mit Ablauf der gegenwärtigen Legislaturperiode des Hauses der Abgeordneten (des Reichstags) in Kraft". Es ist hiermit auch von den parlamentarischen Körperschaften offen anerkannt worden, daß sie nicht zur Verlängerung des Mandats im eigenen Interesse berechtigt sind.

---

[1]) 5. Sitzung sten. Bericht S. 19.
[2]) 39. Sitzung 6. Mai 1881 stenogr. Ber. S. 998.

Im Gegensatz hierzu erklärt Seydel (S. 204) die Selbstverlängerung des Mandats des Reichstags für zulässig; der Reichstag könne sich, wie es Windthorst einst genannt habe, „beim eigenen Schopfe aus dem Sumpfe ziehen"; denn der Art. 78 R. V. finde auf den Art. 24 R. V. wie auf jeden anderen Artikel Anwendung. Die Auffassung Seydels wird durch die erwähnte Äußerung Böttichers am treffendsten widerlegt.

---

Die Legislaturperiode endet im Reiche und in Preußen auf natürliche Weise durch den natürlichen Tod des Parlaments, also 5 Jahre nach dem ersten Zusammentritt, oder durch den sog. „bürgerlichen Tod", die Auflösung. In beiden Fällen sind Neuwahlen vorzunehmen und beide Male beginnt im Reich und in Preußen eine neue Legislaturperiode. Bei dem natürlichen Zeitablauf ergiebt sich dies von selbst; aber auch bei der Auflösung des Parlaments setzt das neu gewählte keineswegs die Legislaturperiode des aufgelösten fort, sondern beginnt selbständig eine neue. Würde man dies bestreiten, so käme man zu ganz merkwürdigen Ergebnissen z. B. bei der Berechnung der Legislaturperiode im Jahre 1873. Für das Herrenhaus giebt es keine Auflösung mehr. Die Auflösung wird durch den Pairsschub ersetzt, der die Machtverhältnisse zu Gunsten der Krone ändert. Die Fassung der Art. 51 und 75 P. V. U. ist den Verhältnissen nicht mehr entsprechend. Seit 1853 kann nur das Abgeordnetenhaus aufgelöst werden.

Die Auflösung erfolgt im Reich nach Art. 24 in der Form einer Verordnung durch Beschluß des Bundesrats unter Zustimmung des Kaisers; in Preußen in derselben Form durch den König. Wie sich aus der Form bereits erkennen läßt, kann sowohl ein versammeltes wie ein nicht versammeltes Parlament aufgelöst werden. Eine andere Frage ist, ob es

nach der Verfassung auch möglich ist, ein neugewähltes Parlament vor seinem ersten Zusammentritt aufzulösen. Diejenigen, die die Wahlperiode des Parlaments bereits mit dem Tage der Wahl beginnen lassen, würden nicht folgerichtig handeln, wenn sie die Zulässigkeit bestreiten würden; in der entgegengesetzten Lage befinden sich die Vertreter der anderen Ansicht. Sonderbarer Weise behauptet Zorn im Staatsrecht v. Rönnes[1]), daß ein noch nicht berufenes Parlament nicht aufgelöst werden kann, und Arndt[2]) und v. Stengel[3]) geben zu, daß es möglich ist. Wie diese Auffassung mit der Berechnung der Legislaturperiode in Übereinstimmung zu bringen ist, geht wenig einleuchtend aus den Schriften der erwähnten Staatsrechtslehrer hervor. v. Rönne hat nie die Auffassung Zorns vertreten[4]).

Die Auflösung erfolgt im allgemeinen aus politischen Zweckmäßigkeitsgründen, nur selten aus ökonomischen im Interesse der Arbeiten des Parlaments. Die eigentliche Auflösung ist deshalb die aus politischen Gründen. In der ganzen staatsrechtlichen Litteratur wird die Auflösung als ein Recht der Krone betrachtet; im Parlament ist auch wiederholt die Frage aufgeworfen worden, ob nicht auch das Volk ein Recht auf Auflösung des Parlaments habe. Staatsrechtlich läßt sich diese Auffassung nicht begründen. Die Stimmung im Volke kann allerdings von Einfluß auf die Entschließungen der Krone sein; denn eine Auflösung wird nur dann ihren Zweck erreichen, wenn sie von der großen Mehrheit des Volkes für notwendig gehalten wird. In diesem Sinne kann man mit Thonissen, la Constitution Belge sagen: „La dissolution n'est point un outrage ou un attentat aux droits du peuple; elle renferme, au contraire, une reconnaissance

1) 5. Aufl. bearbeitet von Zorn S. 355.
2) Arndt. Anm. 6 zu Art. 51 S. 107.
3) Stengel in Marqu. Handbuch S. 85.
4) 4. Aufl. S. 285.

formelle de la souveraineté nationale. La dissolution est un appel à l'opinion du pays“[1]).

Sehr richtig kennzeichnet den Charakter der Auflösung auch das große Werk von v. Aretin. Dort heißt es: „Dieses (Auflösungsrecht) ist eins der wichtigsten Majestätsrechte, und für die bürgerliche Freiheit von besonderem Wert . . . . . Überhaupt muß der Repräsentativkörper notwendig in seiner Wirksamkeit beschränkt sein. Wäre er es nicht, so würde er aus einem Wächter der Freiheit leicht ein Despot werden. Eine solche Despotie in einem konstitutionellen Körper wäre der Nation noch gefährlicher, als die Tyrannei eines Einzigen. Es giebt daher zur Rettung der verfassungsmäßigen Freiheit gegen Angriffe von Seiten der Repräsentanten kein besseres Mittel, als die Auflösung der Versammlung. Dieses Recht des Monarchen ist also zur Erreichung des Staatszwecks unentbehrlich . . . . Wenn der König nicht das Recht hätte, eine ihrer Bestimmung nicht genügende Versammlung aufzulösen oder zu vertagen, so bliebe ihm nichts anderes übrig, als das Mittel, das ihm die Verfassung versagt hätte, in der Gewalt zu suchen“[2]).

„Die Auflösung der Wahlkammer enthält mithin die Erklärung der Krone, daß sie in der bisherigen Kammer nicht den wahren Ausdruck der öffentlichen Meinung zu erkennen glaubt, und die Aufforderung an die Wähler, sich durch eigene Prüfung über den Grund des Konflikts zwischen dem Ministerium und der Wahlkammer aufzuklären und demnächst durch die neuen Wahlen ihre Mißbilligung des von dem bisherigen Repräsentantenkörper innegehaltenen Benehmens auszusprechen“[3]).

[1]) sec. ed. 1876 S. 223.

[2]) Staatsrecht der konstitutionellen Monarchie 1. Aufl. 1824 S. 191, 2. Aufl. 1838 S. 183.

[3]) v. Rönne 1. II. 3. Auflage S. 411.

Die Krone wendet sich mit der Auflösung von den Gewählten an die Wähler; sie ruft das Volk auf, sich für oder gegen die Regierung zu entscheiden. Die Auflösung ist in den konstitutionell regierten Staaten eine Art Referendum.

Eine juristische Schranke wohnt dem Auflösungsrecht nicht inne; wohl aber eine moralische und eine politische.

Kurz zusammenfassend wird man sagen dürfen: Die Krone hat das Recht, ein versammeltes wie ein nicht versammeltes Parlament aufzulösen; ein neu gewähltes Haus kann vor seinem ersten Zusammentritt nicht aufgelöst werden; das Auflösungsrecht ist juristisch unbeschränkt.

Die unmittelbare Folge der Auflösung ist, daß der Reichstag und das Abgeordnetenhaus als Kollegien nicht mehr bestehen. Die Abgeordneten haben keine Rechte und keine Pflichten mehr; sie dürfen nicht länger versammelt bleiben. Zugleich mit der Auflösung des Abgeordnetenhauses wird das Herrenhaus vertagt. Über den Charakter dieser verfassungsrechtlichen Vertagung wird noch zu handeln sein. Thudichum behauptet in seinem Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes[1]), daß, wenn nach einer Auflösung schwere innere oder äußere Konflikte ausbrechen, die Regierung noch die infolge der Auflösung entlassenen ehemaligen Volksvertreter zusammenberufen könne; er schreibt: „Welcher Grund sollte, beim Mangel eines entgegenstehenden verfassungsmäßigen Verbots, die Bundesregierung hindern, die bisherigen Volksvertreter noch vorläufig weiter als solche anzusehen und ihre Unterstützung zum Wohle des Staates anzurufen". Mit Recht bemerkt Seydel: „Ein Reichstag kann eben so wenig wiederberufen werden, als ein Toter wieder lebendig gemacht werden kann"[2]).

Für den Fall der Auflösung sind durch die R. V. wie durch die P. V. U. bestimmte Fristen gezogen, in denen die

[1]) S. 165. [2]) S. 205.

Wähler und die Gewählten versammelt sein müssen. In der preußischen Nationalversammlung verlangte man sogar, daß ein bestimmter Tag für die Berufung des Parlaments gleich in der Auflösungsverordnung festgesetzt werde; man wollte mit dieser Bestimmung ein Gegengewicht schaffen. Durch die R. V. wie durch die V. V. U. sind für die Wahlen und für das erste Zusammentreten der Kammern Zeiträume von 60 und 90 Tagen festgesetzt. In der oktroyirten V. U. vom 5. Dezbr. 1848 waren es 40 und 60 Tage.

In den meisten deutschen Staaten gelten die gleichen Bestimmungen wie in Preußen und im Reich bei der Auflösung. Das Zentralorgan muß in bestimmter Zeit nach seiner Auflösung sowohl erneuert als auch zu seiner Thätigkeit einberufen werden. Die Zeit, während welcher dies zu geschehen hat, ist in den einzelnen Verfassungen verschieden bestimmt. Ebenfalls beginnt wie in Preußen und im Reich das neu gewählte Parlament meistens auch eine neue Legislaturperiode. In Oldenburg tritt indes das neu gewählte Organ in die Periode des aufgelösten ein[1]). In Braunschweig muß die Auflösungsverordnung auch den Tag des Zusammentritts der neu gewählten Abgeordneten enthalten[2]). In Sachsen-Weimar-Eisenach ist der aufgelöste Landtag von selbst wiederhergestellt, wenn die Neuwahlen nicht in der gesetzlichen Frist von 3 Monaten erfolgen[3]).

Die Auflösung des preußischen Hauses der Abgeordneten führt verfassungsmäßig die gleichzeitige Vertagung des Herrenhauses herbei. Über den Charakter dieser Vertagung herrschte im Jahre 1862 in der preußischen Volksvertretung große Meinungsverschiedenheit. Am 11. März 1862 war das Abgeordnetenhaus aufgelöst und das Herrenhaus nach Art. 77 P. V. U. vertagt worden. Bei Beginn der neuen

[1]) Art. 150 § 3 des rev. Gr. Ges.
[2]) § 147 der neuen Landsch.-Ordn.
[3]) § 34 der rev. Verf.

Legislaturperiode am 19. Mai forderte die Staatsregierung das Herrenhaus auf zur „Wiederaufnahme" seiner Arbeiten und das Abgeordnetenhaus, „sich zu konstituiren"[1]). Gleich in der 1. Sitzung des Herrenhauses wurde hiergegen von dem Bürgermeister Hasselbach Einspruch erhoben[2]); am 3. Juni stellte er den formellen Antrag, der für dringlich erklärt wurde: „Das Herrenhaus wolle beschließen, die Erklärung abzugeben, daß es die gegenwärtige Sitzungsperiode als eine neue ansieht und eine Kontinuität mit der durch die Allerhöchste Kabinetsordre vom 11. März cr. beendigten nicht annimmt". Es wurde sofort von Herrn v. Arnim-Boytzenburg ein Gegenantrag eingebracht: „Das Herrenhaus wolle beschließen: 1. Die Kontinuität der in der diesjährigen Wintersession stattgehabten Arbeiten des Herrenhauses im Einverständnis mit der Staatsregierung für die gegenwärtige Sitzungsperiode anzuerkennen; 2. die Frage: ob durch eine deutlichere Bestimmung in der Verfassung etwaigen Unzuträglichkeiten, welche aus der Kontinuität hervorgehen könnten, für die Zukunft vorzubeugen, einer späteren Beratung, eventualiter der Initiative der Staatsregierung vorzubehalten". Beide Anträge wurden einer Kommission überwiesen; die Kommission hatte den Antrag Arnim mit der Änderung angenommen, daß in der Ziffer 2 die Worte „einer späteren Beratung, eventualiter" fortfielen, und zwar mit 10 gegen 5 Stimmen. Die Staatsregierung hat bis heute die Initiative nicht ergriffen. Auf der Seite des Herrenhauses stand in dieser Frage auch das Staatsministerium. Justizminister Graf zur Lippe sprach sich dahin aus, daß, da das Wort „vertagen" zweimal in der Verfassung gebraucht sei, ein Legalbegriff geschaffen wäre[2]). Das Herrenhaus verstand unter „vertagen": unterbrechen und wiederaufnehmen der Verhandlung.

1) Thronrede S. 3.
2) Anlage Nr. 5 zur 13. Sitzung des Herrenhauses.

Im Abgeordnetenhause kam diese Angelegenheit auch zur Sprache. Das Abgeordnetenhaus erklärte sich am 29. Juli 1862 mit großer Mehrheit gegen die Kontinuität der Arbeiten des Herrenhauses. Dr. Gneist war Berichterstatter über den Antrag Twesten, der denselben Inhalt hatte wie der Antrag Hasselbach. Die beiden großen Staatsrechtslehrer, die Sitz und Stimme im Abgeordnetenhaus hatten, Gneist und Rönne, hatten umfangreiche Gutachten über diese Frage eingereicht[1]). Im Anschluß an diese Gutachten sei es gestattet, die Frage kurz zu beantworten.

Im Art. 52 u. Art. 77 P. V. U. findet sich der Ausdruck „vertagen". Einmal in dem Sinne, daß die Vertagung der Kammern ohne ihre Zustimmung die Frist von 30 Tagen nicht übersteigen und während derselben Session nicht wiederholt werden kann; und sodann in der Bedeutung, daß die Auflösung des Abgeordnetenhauses die Vertagung des Herrenhauses kraft der Verfassung zur Folge hat.

Für die Kontinuität der Arbeiten des Herrenhauses wurde vornehmlich angeführt, daß in beiden Artikeln derselbe Ausdruck gebraucht ist. „Wer den Inhalt der Vertagung teilweise beseitigt, der beseitigt den Begriff der Vertagung selbst und setzt einen anderen an dessen Stelle, wodurch aber die Bestimmung der Verfassungsurkunde materiell geändert wird"[2]). Zur Lösung dieses Widerspruchs ist zunächst zu entscheiden: „Wann hat das Abgeordnetenhaus ein Recht, sich in die Angelegenheiten des Herrenhauses zu mischen?" Das Herrenhaus — wie das Abgeordnetenhaus — giebt sich selbst seine Geschäftsordnung und bestimmt selbst darüber, wie es verhandelt. Also alle inneren Vorgänge in der einen Kammer gehen die andere nichts an. Das Abgeordnetenhaus

[1]) Kommissionsbericht des Abgeordnetenhauses Nr. 94.
Anlage A: Der Rechtspunkt in der Kontinuitätsfrage von Gneist.
Anlage B: Die Diskontinuitätsfrage von Dr. v. Rönne.

[2]) Kommissionsbericht des Herrenhauses.

hat sich also um die Vorgänge im Herrenhause nur dann zu kümmern, wenn diese auf die Gesetzgebung von Einfluß werden können. Es handelte sich damals um das Gesetz über die Ministerverantwortlichkeit, das von dem Abgeordnetenhause vor seiner Auflösung durchberaten und dem Herrenhause zur weiteren Verhandlung übersandt war. Von dem Herrenhause wurde es nach der Vertagung in abgeänderter Gestalt dem Abgeordnetenhause zugestellt; das Abgeordnetenhaus sollte also über einen, aus einer anderen Legislaturperiode zurückgebliebenen Entwurf entscheiden. Dies lehnte das Abgeordnetenhaus ab; und um seine Ablehnung zu begründen, beschäftigte es sich mit der Kontinuitätsfrage. Das Abgeordnetenhaus erklärte sich gegen die Kontinuität; denn in der Verfassung gebe es keinen Legalbegriff „vertagen". Es heiße zwar im Art. 77, Abs. 3: „Wird eine Kammer aufgelöst, so wird die andere gleichzeitig vertagt", aber dieses Vertagen bedeute sowohl nach seinen Voraussetzungen als auch nach dem Geiste der Verfassung und nach den Lehren des konstitutionellen Staatsrechts nicht ein gewöhnliches Vertagen im Sinne einer kurzen Unterbrechung, einer Aussetzung der Verhandlungen zum Zwecke der Aufrechterhaltung der Kontinuität, sondern es sei gleichbedeutend mit der Schließung des Parlaments. Dies zeige sich vor allem, wenn man die Folgen, die die entgegengesetzte Ansicht ziehen müsse, erwäge; denn die Auffassung des Herrenhauses würde zur Folge haben, daß das Herrenhaus „ein landständisches Korpus mit fortgesetzten Sessionen" würde, dem eine gewisse Ergänzung in dem Abgeordnetenhause beigegeben sei. Man würde somit eine Kammerpermanenz begründen, während in monarchisch-konstitutionell regirten Staaten nur der Krone Kontinuität gebühre; und auch dieser nur, wie Rönne in seinem Gutachten hervorhebe, „in Bezug auf ihre Existenz und ihre Exekutive und die Rechte aus Art. 63, nicht auch in Beziehung auf die Legislatur; in letzterer Beziehung unterliege sogar die Krone dem Prinzip

der Diskontinuität". Es würden sich ferner unlösbare Schwierigkeiten ergeben; denn die Kontinuität, wie sie das Herrenhaus wünsche, stehe im Widerspruch mit dem Zweikammersystem. Nach diesem sei zu einem Gesetze die Übereinstimmung der beiden Kammern „während gleichzeitiger Tagung notwendig"; eine Session sei nach Gneist wie ein Gerichtstag, der keine Unterbrechung zulasse. Endlich sei noch zu bemerken, daß in allen konstitutionellen Staaten mit Zweikammersystem die Auflösung des einen Hauses den gesetzlichen Schluß des anderen Hauses herbeiführe. Mit der Auflösung gebe es kein parlamentarisches Kollegium mehr. Werde das Abgeordnetenhaus also aufgelöst, so fehle es an einer Volksvertretung. Mit Recht sage v. Rönne: „In dem Majus der Auflösung liegt das Minus der Schließung". Solchen konstitutionellen Grundsätzen könne man auch nicht in der Weise entgegentreten, wie es der Graf Bethusy im Abgeordnetenhause mit dem Ausspruche that: „Ich lehne alle aus dem Auslande hergenommenen Vergleiche und die sog. Extrakte des konstitutionellen Staatsrechts auf das Entschiedenste ab"[1]). Das Abgeordnetenhaus erklärte mit gutem Grunde in seiner 29. Sitzung, daß es in die Beratung der ihm vom Herrenhause übersandten Gesetzentwürfe nicht eintreten könne.

Der Streit um die Kontinuität hätte vollständig vermieden werden können, wenn das Herrenhaus von seinem Initiativrecht Gebrauch gemacht und den Gesetzentwurf über die Ministerverantwortlichkeit als eigene Vorlage dem Abgeordnetenhause zur weiteren Beratung überwiesen hätte.

Es sei zum Schlusse noch erwähnt, daß der König nicht das Recht hat, Gesetze, die in einer früheren Legislaturperiode vom Parlament verabschiedet sind, in einer späteren Legislaturperiode zu publiziren. Rönne geht soweit, daß er die Zustimmung der Krone zu einem Gesetz in derselben

[1]) Stenogr. Ber. S. 882.

Session verlangt[1]). Die Praxis steht dieser Anschauung entgegen. Da die Krone Kontinuität hat, so wird man ihr das Recht zugestehen müssen, auch Gesetzentwürfe, die in einer früheren Session zu Stande gekommen sind, in einer späteren, aber in derselben Legislaturperiode liegenden Zeit zu verkünden.

Für den Fall, daß der König minderjährig oder sonst dauernd verhindert ist, stehen die königlichen Regierungsrechte dem Regenten zu; er hat also auch das Recht, das Abgeordnetenhaus oder den Reichstag aufzulösen. Das Staatsministerium und der nächste Agnat haben dieses Recht nicht, da ihre verfassungsmäßige Pflicht ihnen nur gebietet, sofort das Parlament zu berufen.

# V.

## § 7. Ergebnis.

Der Schluß der vorliegenden Abhandlung beschränkt sich auf die kurze Zusammenfassung der Ergebnisse, die die Untersuchung über „die Periodizität nach Preußischem und Reichs-Staatsrecht" gezeitigt hat, und läßt das Staatsrecht der einzelnen deutschen Bundesstaaten, da es nur zu Vergleichen herangezogen wurde, unberücksichtigt.

Durch den Erlaß der Verfassungsurkunde vom 31. Januar 1850 ist die Periodizitätsfrage in Preußen gelöst worden. Die Bestimmungen der Verfassung über die Periodizität haben sich trotz der Versuche, sie in entscheidenden Punkten zu ändern,

---

[1]) I. 1. S. 198. 3. Auflage. Anderer Ansicht Arndt S. 133: „Die Krone könne auch nach Ablauf der Legislaturperiode noch den Gesetzen ihre Zustimmung erteilen".

so gut bewährt, daß sie ihrem Inhalte und Wortlaute nach fast unverändert in die Verfassung des Norddeutschen Bundes und in die Reichsverfassung übergegangen sind.

Die Periodizität ordnet die zeitlich begrenzte Mitwirkung der Volksvertretung an der Gesetzgebung.

Die Volksvertretung nimmt Teil an der Gesetzgebung in periodischer Regelmäßigkeit; sie tritt in Preußen und im Reich alljährlich zu ihrer Thätigkeit zusammen. Die Zeit, während welcher sie thätig ist, heißt Session oder Sitzungsperiode. Die Session bildet ein abgeschlossenes Ganzes und wird eingeleitet durch die Berufung der Abgeordneten; sie nimmt ihren Anfang mit deren Zusammentritt, wird verlängert durch die Vertagung, zu der in gewissen Fällen die Zustimmung des Parlaments notwendig ist, und endet mit der Schließung oder Auflösung. Die Session ist nach Gneist wie ein „Gerichtstag"; für ihre Arbeiten gilt also Kontinuität. In der Session müssen die verfassungsmäßig bestimmten Organe der Gesetzgebung über die parlamentarischen Arbeiten, die Gesetz werden sollen, eine Einigung erzielt haben. Die Session beschränkt mithin das spatium deliberandi des Parlaments. Während einer Vertagung dürfen keine Kommissionssitzungen abgehalten werden. Die erste Session darf nicht unmittelbar nach den Wahlen beginnen.

Die Volksvertretung wird in Preußen und im Reiche aber nicht nur periodisch regelmäßig zusammenberufen, sondern auch periodisch regelmäßig erneuert. Nach Ablauf einer Legislaturperiode werden Neuwahlen vorgenommen. Die Legislaturperiode umschließt mithin die Thätigkeit der Abgeordneten und giebt den Rahmen für alle gesetzgeberischen Arbeiten, an denen sie mitgearbeitet haben.

Die Legislaturperiode beginnt mit dem ersten Zusammentritt der Abgeordneten nach den Wahlen und endet durch

Zeitablauf nach 5 Jahren oder durch Auflösung. Erst nach Ablauf der Legislaturperiode sind Neuwahlen zulässig. Eine Verlängerung der Legislaturperiode für die Abgeordneten, die sie in ihrem Interesse herbeiführen, ist verfassungswidrig. Bis zum Schluß der Legislaturperiode müssen die parlamentarisch erledigten Arbeiten sanktionirt sein; sonst werden sie nicht Gesetz.

Das Herrenhaus hat keine Legislaturperiode.

# Lebenslauf des Verfassers.

Ich wurde am 20. Februar 1878 in Schivelbein geboren. Von Ostern 1891 bis Ostern 1898 besuchte ich das Gymnasium in Stargard i. Pom. Von Ostern 1898 bis Ostern 1901 war ich bei der juristischen Fakultät der Universität Berlin eingeschrieben. Am 15. Juni 1901 bestand ich vor der Prüfungskommission des Oberlandesgerichts in Stettin die erste juristische Prüfung.

Siegfried Engel.